

Semestre bianco
Appunte

art. 138. leggi approvate a magg. assoluta
sono pubblicate, ma non promulgate - alla
pubblicazione decorre il termine di 3 mesi
per l'eventuale richiesta di referendum

(quindi 17 luglio - nuova delibera Camera
17 ottobre - poi 2^a lettura definitiva -
se in esito è il 17 ott.: pubblicazione entro
più decorrenza termine referendum -
referendum può essere richiesto da $\frac{1}{5}$ membri
di una Camera -

(in tutta Pizzomisso, Comm. 716 s.)



CAMERA DEI DEPUTATI

dal tema Ruscigno in 3
brum. alla Costituzione art. 83-87
(p. 69 ss.)

trite e altri rimedi, che quella di una convenzione
che spetta al Presidente della Camera, delle Camere future e
entro il 15° giorno della loro elezione

Da vista a tutti noi come nel caso speci-
fico, il precedente progetto non può, secondo
l'interpretazione comune, procedere ad atti di
grande importanza politica e istituzionale,
come la nomina di un nuovo governo.
Se quindi le votazioni prendono per le
lunghe, le varie principali istituzioni non
partecipano, il che può avere pericoli
rischi.

Le ~~trite~~ proposte a legge costituzionale
attualmente all'esame del Senato (abrogazione
del semestrale bianco e una rieleggibilità nel
presbitero) solo in parte e solo con la
collaborazione degli organi interpellati possono
distinguere i suddetti periodi.

Alla vista delle cose, se la Camera
giungesse alla loro naturale soluzione, non

87 c. 3 indice de elegimus a prima d
giorno della 1^a convocazione

61 c. 1 non oltre il sesto giorno
dalle elezioni -

Articolo - quinquennio - decorendo

eleggere presidente art. 85 -

convocazione prima giorno prima
sabato -

se prima meno di 3 mesi alla convocazione
alle Camere - l'eleggere in luogo entro 15
giorni dalla riunione delle Camere - nel
 frattempo loro pro tempore i poteri del Presidente

Secondo le norme in vigore nella Costituzione
de Camere un giorno precedente all'eleggere
all'anno precedente della repubblica, e nuovo
meno di tre mesi alla loro riunione - in tal
caso l'eleggere è rinviato entro 15 giorni dalla
riunione - In tale tempo i poteri del presi-
dente in carica loro pro tempore -



CAMERA DEI DEPUTATI

5
92, le Camere attuali terminano
il loro mandato il 27.92

- 1° provv. semestrale bilancio completo
della contabilità in bilancio 6
mes - approvata camera -
 - 2° provv. Mancino - un rieleggibilità
presente - lavoro sem. bilancio
Commissione appiom Mancini - 1^a
lettura
interrotta il 17 luglio -
-

6

Bisogna risolvere ~~in tempo~~ ^{risolvere} i gravi problemi, che derivano dal ritardo della costituzione, sulla coincidenza del semestre bianco con la fine naturale della legislatura e ~~con l'elezione del~~ con la fine del

Bisogna risolvere in tempo il grave problema derivante dalla coincidenza ~~del~~ ~~semestre bianco~~ della fine della legislatura e di quella del mandato presidenziale. ~~È~~ ^è stato correttamente a suo tempo sollevato dal Presidente, ^{proposto} ~~di~~ ~~disposto~~ ~~in~~ legge costituzionale, che non è stata perciò approvata. Il mandato presidenziale ~~è~~, il ~~che~~ ~~non~~ ~~vi~~ ~~ha~~ ~~avuto~~ ~~alcun~~ ~~effetto~~ il parlamento è ~~fronte~~ ~~per~~ ~~la~~ ~~vecchia~~ ~~camera~~ ~~quindici~~ ~~alla~~ ~~loro~~ ~~fine~~ ~~naturale~~, ~~sono~~ ~~le~~ ~~2~~ ~~leggi~~

Interni - Dalla Repubblica alla democrazia

42 - regolamenti parlamentari 1971, "la prima riforma costituzionale in senso materiale" - trasformazione delle forme di governo da parlamentare a semi-presidenziale - fatto risolve al governo politico monarchista -

Successivamente "larghe intese" elezioni ann. 1975 e poi maggioranza larga della fase del crupionismo storico, caratterizzata dall'interazione fra le due maggiori forze politiche, DC e PCI - non è stato solo un fatto politico, ma istituzionale (p. 44)

providone socialista in quaranta: attuazione della Costituzione, non mutamenti (p. 69)

[la grande riforma intesa come antitesi alla democrazia socialista ma molto di come con il messaggio di C.] - insufficienze e critiche sulla mancanza di idee sui contenuti - spaccati di insufficiente elaborazione teorica e del rapporto di maggioranza (p. 83)

p. 80

in forma di foto nelle istituzioni

invece ~~per~~ ^{individui} per la rappresen all'oscur

funzioni di rappresentanza (p. 121)

9

Il Presidente della Repubblica

10
Senatore a vita
Professor Francesco De Martino
Via Aniello Falcone, 258

N A P O L I

Il Presidente della Repubblica

Roma, il 30.11.1881

Caro Francesco,

ho ricevuto i tuoi scritti e
mi sono accorto tutti anche a leggere
la bella traduzione della tua storia
e condanna in tedesco.
Ora, però, mi pare di aver
completato i tuoi scritti per la
nomina e subito a noi ... quelli
scritti! Scrivimi subito, "ad
abundantiam", quelli scritti fieri!

È forse perché questi "belli", al
 meno per me, che ci fosse in fondo
 un sentimento universalmente vero per le loro
 differenze culturali; non ne benissimo
 vederli così!

A sinistra una copia del manoscritto
 che ho in vista alla camera: c'è
 scritto in parte così, ed è mio padre,
 un suo "franchi" ed è una prova e
 un'idea! Gli scrittori franchi della grande
 regione dell'Europa, la famiglia di loro,
 per la loro discesa! Sono tutti
 "professori" se non, un lavoro...
 con amicizia ed affetto

francesco Longi

p. 10 ss. non è più negare
l'influenza positiva del cristianesimo,
ma nemmeno tacere allora un alcuni
~~dei~~ giudizi negativi sulla politica
sulla Chiesa in alcuni momenti.

È allora facile notare stato desiderabile
una maggiore azione del movimento
socialista, nelle sue varie ramificazioni, che
ha influito enormemente nello sviluppo
della cultura, pagando prezzi elevati.

p. 18 rinuncia nel senso religioso

54 e allora cronista di escludendone
e consento al consociandone.

[un deriva alla istituzione, ma alla
politica]



CAMERA DEI DEPUTATI

p. 61 referendum di indirizzo

p. 80 legge in materia personale

Il Presidente della Repubblica

Signori del Parlamento,

1.0. E' stato scritto, con forte e sapiente senso della storia, da un grande italiano e insigne giurista, non sempre ascoltato testimone del suo tempo, Piero Calamandrei, che i muri maestri della Costituzione che ha retto la nostra Repubblica dal 1° gennaio 1948 sono stati cementati dal popolo italiano colle sue lacrime e con il suo sangue. E' certo che essa ha assicurato all'Italia un lungo periodo di sviluppo dei beni fondamentali per la vita di un popolo: l'indipendenza nazionale, le libertà politiche e sociali, il pluralismo delle forze politiche, la crescita economica, la convivenza fra le classi sociali.

1.1. Nei momenti più difficili della contrapposizione politica ed ideologica, internazionale ed interna, della cosiddetta "guerra fredda", cioè in età di continua transizione e di poche certezze, la Costituzione che ci governa ha sviluppato tutta la forza pedagogica dei suoi grandi principi, penetrando gradualmente con le sue norme e con i suoi valori nel profondo della coscienza popolare e contribuendo, così, non solo alla ricostituzione dello Stato, ma anche alla maturazione civile e politica degli Italiani.

L'ancoraggio delle grandi masse italiane ai valori costituzionali ha resistito alla spinta dirompente delle varie contestazioni del nostro sistema, che si sono susseguite nel corso di questo quarantennio, ed al colpo gravissimo vibrato dallo scoppio inconsulto di un misto di utopie, alimentato da improvide predicazioni e da violenze, invocate

impudentemente con la pervicacia di non pensate parole e che, traviando coscienze e stroncando vite umane, condusse alla tragica avventura del terrorismo.

Riconoscenza, perciò, dobbiamo alla nostra Costituzione; ma questo sentimento non ci deve impedire la riflessione critica e l'impegno politico per valutarla nel confronto dei mutati tempi, e quindi per migliorarla ed ammodernarla. Gli effetti distorsivi determinati, infatti, dalla inattuazione, per lunghi anni, di parti di essa, dalle modificazioni tacite, operate o tentate per la via dei regolamenti parlamentari o con prassi e convenzioni costituzionali non sempre conformi al suo spirito, hanno prodotto notevoli usure che vanno ora esaminate insieme all'insoddisfacente rendimento di alcune istituzioni costituzionali come, del resto, era stato posto in preventivo già in sede di Assemblea Costituente.

Certamente sui Padri costituenti si proiettava ancora l'ombra della dittatura, dell'Esecutivo onnipossente, del potere arbitrario, della inesistenza di una vera e forte rappresentanza nazionale. Fu così che alla proposta favorevole alla forma di governo presidenziale propugnata da grandi e moderni democratici, sicuri amici della libertà e della Repubblica, Calamandrei, Valiani, Pacciardi, Nobile e Mazzei, si preferì quella di altri insigni politici e giuristi, a favore del sistema parlamentare, secondo l'ordine del giorno Perassi; sistema da disciplinarsi, tuttavia, *"con dispositivi costituzionali idonei a tutelare le esigenze di stabilità dell'azione di governo e ad evitare le degenerazioni del parlamentarismo"*.

Se riflettiamo che letture sempre più riduttive e paralizzanti dell'art. 95 della Costituzione sono state adottate in varie fasi della nostra storia; che soltanto nell'agosto del 1988 è stato possibile varare, in forma ridotta rispetto alle esigenze e con talvolta paralizzanti compromessi, la legge n. 400 sulla disciplina dell'attività di governo e sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, ci rendiamo conto dell'enorme

ritardo che si è accumulato nella necessaria azione di revisione della istituzione "Governo", la cui architettura tante discussioni e preoccupazioni aveva sollevato nella Assemblea Costituente, ancor prima che l'intero corpo di fabbrica fosse stato completato.

Per quanto attiene, d'altro canto, al nostro sistema bicamerale, già all'inizio degli anni cinquanta il problema di fondo irrisolto, cioè quello di realizzare una concreta differenziazione, nella pari dignità, tra i due rami del Parlamento, veniva in discussione insieme con quello della riforma e della integrazione del Senato.

Voglio qui ricordare le conclusioni della Commissione Senatoriale presieduta da Enrico De Nicola, il disegno di legge costituzionale presentato dal I Governo Segni, il progetto di riforma proposto da Luigi Sturzo.

Gli esempi che ho citato danno la misura della provvisorietà di talune delle soluzioni adottate dai Padri costituenti e della consapevolezza che essi ebbero della necessità che alcuni istituti dovessero essere ancora ripensati alla luce dell'esperienza, e se necessario riformati.

Su questo tema pagine illuminanti sono state scritte da alcuni dei nostri maggiori pensatori in tutto l'arco dell'esperienza costituzionale repubblicana, da Croce e Calamandrei, a Salvemini, Jemolo e Bobbio, con parole talvolta aspre e dure. Se Croce si limitò a definire il testo elaborato dai 75 come il frutto di un "*reciproco concedere ed ottenere*", Calamandrei giunse sino a paragonarlo ad un libertino di mezza età al quale un'amante giovane aveva strappato tutti i capelli bianchi per ringiovanirlo ed una vecchia moglie tutti i capelli neri per invecchiarlo, sicché alla fine era rimasto calvo del tutto.

1.2. Del resto non bisogna mai perdere di vista il quadro ideologico e culturale nel quale il processo costituente ebbe nascita.

All'originario filone risorgimentale liberale, laico e cattolico, democratico, repubblicano, federalista e mazziniano, si affiancarono le nuove espressioni del pensiero del cattolicesimo sociale e di quello di ispirazione marxista, che il fascismo aveva travolto nel momento in cui cominciavano a proporsi con le loro risposte alle nuove ed insoddisfatte esigenze della società italiana come compiuti programmi politici. Come ha lucidamente osservato Piero Calamandrei, ciascuna di queste componenti culturali, da un lato avvertiva la urgente responsabilità di pervenire, attraverso un *rapido, accettabile compromesso*, ad una situazione di immediata governabilità della libera Repubblica appena nata, dall'altro considerava irrinunciabile versare nella Costituzione le proprie promesse, in una parola il proprio peculiare modo di sfidare la Storia, anche se non con compiuta concretezza.

L'evolversi della situazione internazionale, che implicò per l'Italia la provvida, lungimirante, decisa scelta del campo occidentale, giustamente definita da un altro grande e nobile patriota italiano, Giuseppe Saragat, come: *"scelta di civiltà"*, ebbe immediate, divaricanti ripercussioni nella politica interna ed anche internazionale del nostro Paese.

Il primo riflesso di una scelta operata per salvaguardare i valori appena riconquistati, libertà ed indipendenza, e per tutelare e difendere l'ordinamento democratico che si veniva edificando, ma che aveva comportato la "rottura" dell'unità operativa dell'antifascismo nella Resistenza, a cagione delle diverse e anche opposte ispirazioni e motivazioni di essa, si avvertì nei lavori stessi dell'Assemblea Costituente, ove si arrivò persino a formulare la proposta che il Governo della Repubblica fosse costituito dal solo Consiglio dei Ministri e che non fosse neanche previsto l'ufficio di Capo dello Stato. Era naturale che ciò accadesse perchè, essendosi delineati, dopo la fine della collaborazione di governo dei partiti del Comitato di Liberazione Nazionale, due schieramenti contrapposti,

nessuno arrivava a prevedere con certezza quali equilibri si sarebbero costituiti e quali maggioranze avrebbero governato il Paese e più che all'efficienza del sistema si pensava alla adozione di una struttura di equilibri e di mutua garanzia.

In altre parole, tutti immaginarono di poter essere collocati all'opposizione e programmarono perciò un sistema di controlli ad elevatissima sensibilità e grado d'allarme, tale da risultare, per alcuni versi, quasi paralizzante; insomma bisognava controassicurarsi avverso l'ipotesi di un esecutivo forte e stabile, anche a costo di un sistema complessivo debole, ma eminentemente garantista. Queste circostanze gradualmente condussero già nella Costituente e, successivamente, nel corso degli anni ad una situazione d'equilibrio tra maggioranza ed opposizione fondata, da una parte, sulla cosiddetta *conventio ad excludendum* per cui il partito che era all'opposizione non poteva integrarsi nel Governo centrale del Paese, ma ad esso veniva garantita una larga partecipazione al potere, territoriale e non, e dall'altra, in parallelo, sulla *conventio ad consociandum*, per la quale, senza il consenso del partito che era fulcro e guida dello schieramento di opposizione, non si poteva porre mano a scelte fondamentali relative alla materia costituzionale e alle grandi riforme di struttura del sistema politico, economico e sociale: quasi a considerare questo consenso come indispensabile fattore di legittimazione.

In Italia, il riferimento politico, ideale ed umano ai due sistemi contrapposti nei quali il mondo della guerra fredda si era suddiviso, creò contrapposizioni anche fra i cittadini, assai simili a quelle che Karl Schmitt indicava nel rapporto "amico-nemico".

Soltanto la saggezza italiana, e la moderazione ed il buon senso della gente comune, la prudenza dei grandi leaders democratici, insieme al ruolo pacificatore ed unificante svolto dalla Chiesa e dai movimenti dei lavoratori, consentì al nostro Paese di adattare vita politica e

LC

IX

Il Presidente della Repubblica

funzionamento della Costituzione a quella dura divisione, che era internazionale, ma con incisivi riflessi interni, facendo sì che l'Italia potesse anche in tempi difficili, conservare intatto il suo regime di libertà, il suo sistema di diritto, le sue proprie, libere istituzioni democratiche e repubblicane e sviluppare in modo mirabile la sua società civile in termini di economia e cultura.

1.3. Mentre questo processo costituzionale e politico si consolidava, un radicale cambiamento, in termini propriamente strutturali, avveniva nel tessuto socio-economico del Paese, reso possibile, come si è dianzi ricordato, dalle scelte operate dall'Assemblea Costituente nel campo delle libertà civili e politiche e delle libertà economiche.

Nel giro di poco più di un decennio, il Paese cambiò volto, la società e l'economia si trasformarono da prevalentemente agricole in prevalentemente industriali. Questa trasformazione richiese un imponente esodo della popolazione dal Sud al Nord, dalla campagna alla città. L'urbanizzazione pose nuovi e delicati problemi di equilibrio nella convivenza socio-politica e contemporaneamente diede un forte impulso al settore terziario. La ingente crescita della produttività, soprattutto industriale, permise il miglioramento delle condizioni di vita degli italiani in un contesto di soddisfacente stabilità monetaria. Gli scambi con l'estero si accrebbero significativamente, soprattutto a seguito dell'adesione dell'Italia alle Comunità europee e la bilancia dei pagamenti correnti divenne attiva. Alle soglie degli anni sessanta la lira era considerata la moneta più stabile dell'Occidente. Si parlò di "miracolo economico".

Fu così possibile porre mano alla costruzione dello "stato del benessere", sulla scia di analoghe esperienze estere, nonché a un più incisivo impegno per lo sviluppo del Mezzogiorno.

Milioni di cittadini appresero in fabbrica l'esercizio della tutela dei

propri diritti divenendo più consapevoli dei fondamenti della politica democratica e, attraverso i sindacati, accrebbero fortemente le pressioni per una diversa distribuzione dei redditi. L'economia ebbe un sussulto negli anni sessanta, prima con una crisi di bilancia dei pagamenti e poi con rivendicazioni dei lavoratori molto avanzate.

1.4. Mentre le forze produttive si interrogavano sul futuro dell'economia di mercato e tentavano di orientarsi nelle nuove condizioni socio-politiche, sopravvenne la prima crisi petrolifera, che scosse il sistema economico mondiale, modificando gli equilibri tra paesi produttori di materie prime e paesi trasformatori, come l'Italia.

L'economia mondiale - e con essa l'Italia - uscì da questa crisi alle soglie degli anni ottanta, ripristinando talune regole di funzionamento dei liberi mercati, limitando i benefici promessi ai cittadini dallo *stato del benessere* e, soprattutto, facendo ricorso all'innovazione tecnologica. L'economia e la società presentarono una nuova profonda trasformazione. Da quel momento l'occupazione si ridusse e, al suo interno, si accrebbero gli addetti ai servizi. "Il prodotto" ha incorporato dosi sempre minori di materialità e dosi sempre crescenti "di idee e di cultura". Per definire questa nuova rivoluzione si fa ricorso al termine di economia "post-produttiva".

I modi di vita, non solo quelli di lavoro, si sono trasformati; è caduto il tasso di natalità ed è aumentato l'invecchiamento della popolazione; le tecnologie sono entrate anche nelle case e nei luoghi di insegnamento; le conoscenze necessarie per accedere al mondo del lavoro si sono accresciute enormemente.

1.5. Tutta la società e la sua cultura furono e sono investite da un vento di rinnovamento e da grandiose trasformazioni sociali.

Per la memoria collettiva della gente, può bastare ricordare alcuni grandi processi sociali che sono stati non solo caratteristici ma addirittura "costituenti" della nuova società italiana, che tutti insieme, "governo e popolo", abbiamo costruito come avrebbe detto Aldo Moro, grande spirito della nostra storia nazionale, caduto vittima della violenza generata da utopiche predicazioni.

Il primo di questi processi è stato quello relativo al riconoscimento dei diritti individuali: per un popolo che nel 1945 conosceva solo per aspirazione o sentito dire cosa fossero i diritti di libertà politica (di parola, di voto, di associazione partitica, ecc.) e che ancora nei primi anni '50 non aveva il diritto di spostamento sul suolo nazionale (era ancora in vigore la legge contro l'emigrazione interna); per un popolo di questo tipo, il lungo dopoguerra ha significato una grande *saga dei diritti*, specie individuali: dal riconoscimento dell'obiezione di coscienza a quello della facoltà di scioglimento del vincolo matrimoniale, dal riconoscimento della parità femminile a quello del diritto all'autocertificazione di alcuni atti formali, e cioè alla presunzione di veridicità delle dichiarazioni dei cittadini. Il che ha prodotto forse la sensazione che in Italia si privilegino di più i diritti che i doveri, ma ha senza dubbio generato altresì la consapevolezza che la democrazia non è soltanto libertà di parlare e di votare come si vuole, ma è anche e più sostanzialmente libertà di espandersi delle sfere di autonomia (e di autonoma personalità) dei singoli.

Il secondo grande processo di sviluppo sociale è stato quello dato dalla moltiplicazione dei canali di mobilità ed avanzamento sociale. Dopo secoli di rigidità assoluta, la struttura sociale si è aperta e tutti abbiamo avuto una certa, anche se ancora molto marginale, possibilità di crescere.

I canali ed i meccanismi di mobilità sono stati quindi tanti ed hanno spesso operato in sinergia, così che oggi possiamo dire - guardando a

quarantacinque anni fa - che l'Italia è un Paese a forte vitalità sociale, a forte volontà collettiva nell'andare più in alto in termini di gerarchia sociale, a forte tensione a vivere la democrazia anche come contenitore di forti processi di dinamica sociale.

Ma la volontà collettiva in questi anni non si è fermata al momento della dinamica sociale, della mobilità verticale degli individui e dei gruppi sociali; essa è andata anche nella direzione di affermare una forte carica di appartenenza ai soggetti intermedi della società. Se oggi l'Italia può corrispondere forse più di altri Paesi a quel concetto di "soggettività della società" di cui ha scritto Papa Giovanni Paolo II° nella sua recente Lettera Enciclica, "Centesimus Annus", ciò è dovuto al fatto che negli ultimi quarantacinque anni sono enormemente cresciuti i soggetti collettivi, i soggetti intermedi fra individui e Stato. Basta a tal proposito ricordare la vitalità costante del grande sindacato, il forte proliferare delle organizzazioni professionali ai vari livelli, la enorme carica dell'associazionismo di vario tipo, il crescente peso delle presenze anche informali del volontariato, la spinta all'aggregazione collettiva sul territorio - dal localismo economico alla sperimentazione di istituzioni locali intermedie - le vicende *naturaliter* alterne - di spinta iniziale e di decadenza - dei tanti movimenti, le nuove forme di difesa collettiva, (ad esempio dei consumatori come degli utenti). In fondo questo Paese, considerato, ed a ragione, un Paese di grandi individualisti, si è arricchito in questi anni di una ampia gamma di interessi e di soggetti collettivi, acquisendo un tessuto sociale, intermedio fra individuo e Stato, che è forse la sua più solida ricchezza, non solo sociale, ma anche sociopolitica e democratica.

1.6 Altrettanto profondi sono stati i mutamenti e gli sviluppi nella dimensione religiosa e spirituale della comunità nazionale, per effetto di

eventi, dal Concilio Vaticano II, alle nuove intese tra Chiesa Cattolica e Stato Italiano e agli accordi con le altre Chiese, comunità e confessioni religiose d'Italia.

Non sembri improprio al mio ufficio o non coerente ed appropriato con i fini ed il contenuto del mio messaggio, che mi soffermi brevemente su tali aspetti della vita della comunità civile.

L'indipendenza dello stato democratico, la sua originaria autorità sociale e storica, la laicità della nostra Repubblica individuano un tipo di organizzazione statale che, in nome dei principi di libertà della umana coscienza, di autonomia delle istituzioni giuridiche, di rispetto verso la ricchezza molteplice della società, non ha competenza né giuridica né etica in materia di verità religiosa; ma ciò non significa che la Repubblica non riconosca i valori religiosi, le realtà ecclesiali, la dimensione etica della vita dell'uomo e non ne promuova, ne apprezzi e ne consideri il valore e la funzione.

La tradizione civile e sociale della Nazione italiana è cristiana, con i peculiari arricchimenti che ad essa ha sempre portato la presenza preziosa di focolari ebraici nel nostro Paese. Cristiana è la tradizione comunale e repubblicana italiana; nel segno cristiano, si iniziò con la Lega Lombarda l'avventura del comune destino della gente italiana che doveva costituire, secoli dopo, la Nazione in Stato unitario, libero e indipendente. E di fermenti cristiani è animata la stessa passione risorgimentale, che eventi ed incomprensioni storiche dolorose - il cui significato è nascosto nella Provvidenza, ma su cui l'altissimo insegnamento di Giovanni Battista Montini ci ha dato illuminanti e preziosi sprazzi di luce! - hanno poi oscurato sul piano delle istituzioni e delle relazioni tra Stato e Chiesa. Per cui, in epoca travagliata, un grande italiano e prete cattolico, Antonio Rosmini, scriveva: "...Il cristianesimo ha salvato le antiche società civili ormai prossime a perire, appunto perchè ha proposto agli uomini - agli

individui, alle persone, non alle "masse" - nuovi beni da conseguire, beni diversi e superiori a quelli di cui le antiche società erano ormai sazie. Non avendo più nuovi beni a cui tendere, le intelligenze degli uomini si spegnevano, le volontà si indebolivano: di qui l'intima decadenza degli uomini nelle antiche società civili.

Tutto ciò che prese a fare il cristianesimo, non fu che dare agli uomini quel fine veramente ultimo, che mancava alle antiche società, e che pure doveva essere la bussola che le guidasse nella difficile loro navigazione. Le antiche società naufragarono, perchè vaganti per un oceano immenso pieno di pericoli senza sapere dove tendere, dove approdare, mancando loro il certo e sicuro porto... E qui merita, che si osservi come a quest'alta dottrina del cristianesimo, s'accordi mirabilmente il criterio politico cavato dal fine ultimo della società, che noi abbiamo più sopra indicato."

La religione è stata quindi sempre parte della nostra vita civile, anche se in forme e con modalità di presenze diverse che in altri Paesi, vuoi per mancanza del pluralismo tipico di questi, ma forse anche a motivo della stretta connessione territoriale e storica con il centro del Cristianesimo, dotato di così grande autorità e forte prestigio.

Della storia d'Italia fa parte la storia della pietà del nostro popolo e la dimensione religiosa è una dimensione non astratta ma concreta della nostra società.

Gli insegnamenti del Concilio Vaticano II, in ispecie quelli sulla missione del laicato, sul valore della società civile, sulla doverosità dell'impegno politico, sulla libertà religiosa, sul primato della coscienza, hanno inciso nella vita di tanti uomini cattolici e non. E l'eco storica ed istituzionale di questo insegnamento si ritrova nel preambolo al nuovo accordo tra la Santa Sede e la Repubblica Italiana che apporta modificazioni al Concordato Lateranense e che non ha un mero significato

giuridico ma una portata storica e culturale immensa.

Il fiorire dello spirito religioso nelle forme del volontariato, della solidarietà con gli esclusi e gli emarginati, dell'impegno per la pace, non sono cose da esser trascurate, poichè sono novità importanti della società italiana di oggi.

La rinnovata vita della comunità ecclesiale anche nella consapevolezza della sua dimensione sociale è, in via generale, un fattore di grande rinnovamento nella società italiana.

D'altro canto, gli insegnamenti del Concilio Vaticano II "Apostolicam Actuositate" e il "Decreto sulla libertà religiosa", le linee pastorali contenute nei recenti documenti alle università e ai seminari sull'insegnamento della dottrina sociale cattolica, insieme con il venire meno, nel quadro internazionale delle minacce alla libertà di religione da parte di ideologie atee ha restituito ai cattolici, specie per il futuro, maggiore latitudine di scelta nel concreto impegno politico in fedeltà ai dettami della propria coscienza e del proprio essere cittadini.

Di queste novità che non sono solo novità delle Comunità religiose ma novità della società, non si può non tener conto in una valutazione complessiva di ciò che sia la comunità civile di oggi e di ciò che sia più appropriato nel rinnovamento delle istituzioni che sono chiamate a governare.

1.7. E' del tutto naturale, dunque, che l'impetuosa crescita del nostro Paese, anche in termini di efficienza e di modernizzazione, ponesse all'attenzione dei cittadini il problema della corrispondenza fra istituzioni consolidate e realtà sociale trasformata o in via di trasformazione, ossia il divario fra società politica e società civile.

A differenza di quanto accade nelle altre democrazie industriali, il sistema dei partiti operante in Italia ha manifestato tendenze

a trasformarsi da strumento di intermediazione tra società politica e società civile, così come prevede l'art. 49 della nostra Costituzione, in un complesso e chiuso apparato di raccolta e "difesa" del consenso, come titolo per una articolata e spesso assai impropria gestione del potere, ad ogni livello. Questa tendenza, ove si consolidasse, costituirebbe una involuzione assai preoccupante in senso sostanzialmente oligarchico, dato il metodo prevalentemente di cooptazione per la formazione della classe dirigente, che finirebbe per alterare definitivamente e profondamente lo stesso significato della rappresentanza politica e costituire la causa principale di una disaffezione dei cittadini per la vita dello Stato, che già oggi si esprime, spesso, in avversione verso uno "Stato dei partiti", ~~non~~ inteso come Stato in cui i Partiti sono organizzazioni di consenso per la vita delle istituzioni, ma piuttosto di dominio sulla vita della società.

I
non

Il processo riformatore, pertanto, deve anzitutto trarre alimento dalla primaria esigenza di recuperare la fiducia del popolo nelle istituzioni democratiche e rappresentative, a cominciare dagli stessi partiti, da restituire alla loro vera vocazione e liberati dai gravi impedimenti e dai molteplici compromessi connessi all'esercizio di funzioni improprie.

Occorre, dunque, anche "salvare i partiti", strumenti indefettibili ed insostituibili della democrazia, dagli effetti devastanti della partitocrazia. *"La sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione"*: ecco la formula che i Padri costituenti adottarono per coniugare, in sintesi mirabile, *sovranità popolare, democrazia partecipativa e istituti di rappresentanza*. Orbene, l'azione dei partiti deve ritornare a contribuire a rendere vitale il circuito democratico, combattendo ed eliminando da essi quei fenomeni degenerativi che finirebbero inevitabilmente per delegittimare le istituzioni rappresentative.

Questa esigenza diventa di vitale importanza nel momento in cui il nostro Paese sta per entrare nella fase finale dell'integrazione europea

a fianco, ma anche in concorrenza con altre grandi democrazie, che, per tanti aspetti, appaiono più radicate ed efficienti della nostra.

E qui si ripropongono le domande che già formulai nel messaggio di fine anno 1988 e che mi sembrano conservare tutta la loro attualità. "La società economica forse è già pronta, anzi certamente è già pronta a questa integrazione. Ma sono pronte le strutture statuali, sono pronte le strutture amministrative degli Stati, e per quello che ci riguarda è pronta la nostra Amministrazione, sono pronti le nostre strutture amministrative, i nostri governi locali, il nostro Governo centrale, il nostro apparato pubblico ad affrontare i problemi in modo tale che il Mercato Comune non sia dominato soltanto dalle grandi forze economiche, ma trovi una regola e una disciplina comune in vista del benessere di tutti in una presenza più efficace dei pubblici poteri?".

Questi interrogativi sono diventati ancor più pressanti, se si guarda agli straordinari avvenimenti di cui siamo stati testimoni e le trasformazioni epocali di cui siamo stati ammirati, ma forse impreparati e quasi increduli spettatori; essi hanno confermato le autentiche "rivoluzioni" politiche, interne ed internazionali, civili, culturali ed economiche che il vento della libertà e della verità aveva avviato nel 1989 e che in questi ultimi due anni la Storia ha fatto trionfare, con accelerazione poderosa e forse anche impreveduta, mutando totalmente la fisionomia dell'Europa e del mondo ed imprimendo al loro volto i tratti della giovinezza che sono propri della libertà dello spirito.

1.8. La domanda di riforme, che sale sempre più forte dalla società civile e che sembra oramai dar voce, in chiave univoca, ad una consapevole, diffusa e radicata aspirazione dell'intera pubblica opinione, diviene ancora più evidente e non più solo decifrabile, ma chiaramente leggibile, se viene

posta in collegamento con i sintomi di una serie di palesi disfunzioni del nostro sistema costituzionale e del nostro sistema amministrativo.

A loro volta, queste disfunzioni risultano enfatizzate ed amplificate, nella loro portata, non meno che nella loro preoccupante gravità, per effetto del contrasto - vorrei dire un'autentica e stupefacente contraddizione! - fra esse e l'ampiezza, la vivacità ed il successo dello sviluppo verificatosi nel nostro Paese in questi decenni di vita repubblicana, cui ho prima accennato; uno sviluppo che è valso meritatamente all'Italia l'inserimento a pieno titolo nel novero delle principali democrazie industriali.

I risvolti negativi, che fanno da corollario alla maturazione ed alla crescita dell'Italia repubblicana, riflettono una serie di condizionamenti, di manchevolezze e di limiti, che vengono in buona parte fatti risalire all'instabilità ed all'inefficienza del sistema, ad una *carezza decisionale*, in una parola, ad una sorta di paralisi o di asfissia che sembra minacciare l'intero apparato istituzionale.

La lamentata inadeguatezza dei Governi e del Parlamento ad affrontare e a risolvere efficacemente e compiutamente i principali problemi del presente ne è uno degli aspetti più largamente anche se non sempre meritatamente denunciati.

Ciò vale anche per il perdurante squilibrio fra il Nord ed il Sud del Paese, che costituisce quasi l'epitome del contrasto fra progresso e arretratezza, fra spinta all'innovazione e tendenza involutiva, aggravato, in un "crescendo" sempre più drammatico, dall'azione disgregatrice della criminalità organizzata, che mina e pone in discussione la credibilità non solo della legge penale, ma della effettività della stessa sovranità statale in talune zone del Paese.

Ciò vale anche per altre grandi questioni, che pure formano oggetto del generoso e volenteroso sforzo del Governo e del Parlamento e di

tutte le forze politiche e sociali, come l'ormai insostenibile indebitamento pubblico, le deficienze e le insufficienze degli apparati statali, che risultano tuttora sovrabbondanti, antiquati e dispersivi, e quindi non certo al livello delle legittime esigenze e domande provenienti da una società moderna.

Numerosi, e tutti egualmente gravi, sono i sintomi di questo deterioramento istituzionale: basti, al riguardo, ricordare l'intrinseca instabilità dei governi, con le conseguenze negative che ne derivano sul piano della capacità stessa di attuare puntualmente ed esaurientemente programmi ed interventi. Ma vale ripetere che pure esiste una sostanziale continuità della nostra politica e che sarebbe curiosità non inutile verificarne contenuti e realizzazioni.

Basti evocare la circostanza che il decreto legge, essendosi ormai verificata una effettiva alterazione dell'ordine delle fonti normative, sia divenuto, quasi paradossalmente, non solo uno, ma lo strumento ordinario della normazione nel nostro Paese, per trarne la deduzione che siamo in realtà in presenza di autentiche anomalie nell'armonioso dispiegarsi ed espletarsi della funzione legislativa, così come era stata originariamente concepita, e che finisce quindi con il collocarsi in un quadro atipico, certamente non corrispondente né allo spirito né alla lettera della nostra Costituzione, laddove acuti giuristi avevano ritenuto essere i decreti-legge addirittura strumenti per la gestione di emergenze costituzionali ed extra-costituzionali.

Basti ancora, in proposito, menzionare che il Presidente della Repubblica viene costretto da motivi di reale necessità sociale ad emanare per ripetute volte i medesimi decreti-legge perchè il Governo è indotto a reiterarli da ragioni spesso inconfutabili sul piano degli obiettivi interessi della collettività, mentre il Parlamento non riesce nè a convalidarli nè a respingerli!

E' in un contesto siffatto che si collocano le incomprensioni, o

16 - Presidente della Repubblica

peggio, il graduale, netto distacco della gente dalle Istituzioni, poichè sfuma, appunto, agli occhi della gente, in una configurazione sempre più confusa e sempre più indistinta, l'immagine alta ed augusta dello Stato, di uno Stato che valga effettivamente a garantire l'ordinato svolgimento della vita civile e ad amministrare efficacemente la giustizia.

In questa situazione, si registra al contempo una sorta di smarrimento, di graduale perdita di identità delle Istituzioni, quasi che il cammino compiuto dal 1946 ad oggi, anzichè concorrere a puntualizzare ed a precisare, attraverso una progressiva edificazione di *convenzioni* e di *prassi*, i caratteri ed i ruoli delle varie istituzioni, avesse invece in qualche modo contribuito ad accrescere, intorno a questi caratteri ed a questi ruoli, ambiguità, dubbi, contraddizioni. E' così che oggi le loro funzioni risultano sovente non univoche e non indiscusse, ma anzi suscettibili di discordanti e spesso laceranti interpretazioni contrapposte, non saldamente ancorate alla certezza del diritto, ma soggette alla precarietà di diverse letture, a volte anche strumentali, con grave nocumento per la stessa capacità delle istituzioni di operare correttamente al servizio dello Stato e dei cittadini. E ciò vale anche per la posizione ed il ruolo del Presidente della Repubblica, ora enfatizzati a mo' di contrappeso, quando non di "opposizione", a maggioranze di cui non si sia partecipi, ora neutralizzati quando si pensi di poter se non altro influenzare le "maggioranze", compreso quando non in sintonia con i propri indirizzi. E tutto ciò anche accompagnato da dovizia di citazioni di affermata cultura giuridica e capacità interpretativa.

1.9 Certamente non appartiene al Presidente della Repubblica la scelta fra le varie e possibili soluzioni di riforma - ciò infatti equivarrebbe ad appoggiare l'adozione dell'uno o dell'altro specifico, composito modello delle forze politiche -, ma certamente costituisce diritto e dovere del Capo

dello Stato indicare quali esigenze debbano essere soddisfatte affinché, all'opera di riforma delle istituzioni, si senta interessata e partecipi la parte più larga possibile della comunità nazionale ed anche esprimere valutazioni di congruità o di non congruità e, soprattutto, di conformità o non conformità dei modelli proposti ai principi costituzionali ed ai valori dello Stato democratico.

La disfunzione delle istituzioni; l'appannamento dei valori di credibilità dello Stato e degli altri soggetti del potere pubblico; l'affievolimento dell'autorità effettiva dello Stato stesso in alcune zone del Paese; le carenze e le lentezze nell'amministrazione della Giustizia, sia civile che penale, ed i sospetti di partigianeria politica che su di essa a volte si sono fatti gravare; l'insufficiente risposta dei servizi alla domanda sociale della gente; l'apparire sempre di più i partiti, più che quali organizzatori del consenso per l'affermazione di organici programmi, quali gestori di potere; tutto ciò rischia di allontanare il cittadino e di indebolire la sua fiducia, il suo sostegno, la sua adesione, il suo rispetto delle istituzioni democratiche repubblicane, che sono il presidio delle civiche libertà e della democrazia.

Insieme ad una crescente disaffezione dal nostro sistema di governo, c'è il grave pericolo che questo malessere si esprima, presto o tardi, in un comune sentimento di non accettazione dei principi di "legittimità" che prima ancora di quelli di "legalità" sono il fondamento reale dell'osservanza della legge e dell'autorità dello Stato. D'altro canto, la vita della comunità civile, per fantasia, laboriosità, gusto del rischio nell'impresa economica industriale e agricola; responsabilità, solidarietà, intelligente e consapevole produttività nel campo del lavoro e dell'artigianato; fioritura di inventiva e di intuizione nell'arte e nella scienza; più maturo e partecipato interesse della gioventù ai problemi della società; rinascita autentica del senso religioso e dell'impegno spirituale;

sviluppo rigoglioso del volontariato, inteso come strumento ed espressione di reale e solidale *comunicazione-comunione* fra gli uomini; più generale interesse per i problemi della vita e dello sviluppo e per le lotte di libertà, di liberazione e di progresso delle altre nazioni e degli altri continenti: tutte queste cose consentono di misurare la crescita umana, culturale e civile della nostra comunità nazionale.

E' quindi la distanza fra istituzioni e società civile che occorre ridurre, è questo pericolo di allontanarsi e disaffezionarsi del cittadino dalle sue istituzioni che occorre evitare.

La recente prova referendaria ha dimostrato un largo interesse dei cittadini alla espressione immediata e reale della propria volontà, senza intermediazione di gruppi, gestione di partiti, mediazioni esterne ed interne, a volte avvertite come vere e proprie *fonti eterogenee* alle proprie scelte e come *fattori di possibili manipolazioni* delle proprie opzioni.

Di tutto ciò la classe politica non potrà non tener conto, posta di fronte al problema della riforma delle istituzioni. Di tutto ciò occorrerà che il Parlamento tenga conto nella scelta dei modi e delle procedure attraverso i quali ammodernare le nostre istituzioni. Sono importanti, certamente, le scelte di merito: presidenzialismo, semipresidenzialismo, cancellierato, Governo del Primo Ministro e così via. Ma altrettanto importanti sono, sotto il profilo dell'acquisizione di un reale consenso alle istituzioni che si vanno a costituire, le scelte delle procedure attraverso le quali operare le scelte di merito.

Guai se le opzioni da adottare fossero intese come accordi contrattualistici di potere fra i partiti! Guai se le scelte da attuare fossero sentite come ispirate non dall'interesse generale, ma dalla volontà pervicace di conservare e gestire comunque la quota di potere conquistato e mantenuto, magari sotto forma *di rendita* di un sistema che, allora sì, sarebbe destinato ad un rapido e non rimpianto declino!

La volontà di partecipazione attiva della gente alle scelte fondamentali che riguardano l'assetto del nostro sistema, e quindi l'avvenire della nostra comunità, è questo un valore essenziale, un sentimento condiviso che dovrà essere tenuto ben presente, in particolare quando si deciderà *sui modi e sulle forme della partecipazione popolare al procedimento di rinnovamento delle istituzioni* e, quindi, sul modo di riconoscere e di affermare in concreto *la naturale e primigenia preminenza della sovranità popolare* ed il carattere *originario* dell'essere *il popolo* in democrazia *l'unico e vero sovrano reale*.

Nel momento in cui ci si preoccupa di colmare il fossato fra società civile e istituzioni non sarebbe facile spiegare ai cittadini, dopo aver lodato la loro partecipazione al recente referendum, come forma di alto civismo e di acuto senso dello Stato, che le riforme istituzionali debbano, o forse è più *prudente*, invece, che vengano fatte senza una loro diretta partecipazione; non sarebbe facile spiegare alla gente comune che, dopo essere stata chiamata a decidere sulla unicità del voto di preferenza, in vista avere di assicurare maggiore genuinità e trasparenza alla formazione della rappresentanza nazionale, si servirebbe meglio l'interesse generale se, sui problemi quali le *forme di governo*, cioè il modo in cui il Paese deve essere governato, si procedesse senza la diretta utilizzazione delle sue scelte, senza la immediata efficacia del suo voto!

Una società moderna, aperta, informata, matura come la nostra non comprenderebbe tutto ciò, se non, ahimè! nella chiave interpretativa di una ostinata volontà di conservazione degli equilibri esistenti e di difesa dell'attuale assetto del potere politico.

Pur avvertendo questi pericoli, e desiderando scongiurarli, impegnato nel promuovere il rinnovamento, che è oggetto della corale richiesta della gente comune, al Presidente della Repubblica *nulla di più è consentita*, in relazione a questo problema, che " *consigliare, incoraggiare,*

ina anche ammonire ", secondo un'antica regola del costituzionalismo britannico. Secondo la Costituzione e *la regola morale di servizio* di cui essa è strumento, questo è diritto incontestabile, dovere e responsabilità indeclinabile del Capo dello Stato: ad altri operare, scegliere, deliberare secondo le proprie attribuzioni e secondo il dettato della propria coscienza e la corretta interpretazione e la genuina espressione della volontà popolare.

Non sembri eccessivo il giudizio sullo stato presente delle istituzioni: ch e n  rigore n  pessimismo hanno mai impedito alla "buona volont " n  indulgente e prudente realismo, n  ottimismo e decisione nell'agire.

I PROGETTI DI RIFORMA

2.0 Ottava Legislatura: l'avvio del processo riformatore

La questione istituzionale   all'ordine del giorno del Paese da anni e all'attenzione del Parlamento da almeno tre legislature.

2.0.1. *Le prime proposte formulate dai Presidenti del Consiglio Forlani e Spadolini*

All'inizio degli anni '80, le tematiche sulla politica costituzionale divennero gradualmente centrali nel dibattito tra i partiti e nella dialettica tra il mondo politico e la societ  civile.

Nelle sue dichiarazioni programmatiche rese in Parlamento in sede di presentazione del suo primo Governo (22 ottobre 1980), l'On. Forlani fu il primo a svolgere considerazioni e a sollevare la questione delle riforme: "lo sviluppo della societ  si intreccia ogni giorno di pi  con l'urgenza di una diversa funzionalit  delle istituzioni; rilanciare il senso

delle istituzioni dello Stato significa perseguire l'obiettivo di garantire ai soggetti individuali e collettivi la legalità: un quadro di certezze giuridiche nel quale sia possibile realizzare ciascuno la propria iniziativa, i propri compiti". Pur riconoscendo l'esigenza di porre mano ad una vasta riforma che riconsiderasse alcuni istituti e procedure previste dalla Costituzione, il Presidente del Consiglio Forlani ritenne già nel 1980 indispensabile affrontare immediatamente le questioni connesse alla riforma della Pubblica Amministrazione, alla riorganizzazione della Presidenza del Consiglio e ad una revisione legislativa nel settore della giustizia.

I temi di riforma costituzionale, affrontati dal Sen. Spadolini in Parlamento, nella esposizione del programma del suo primo Governo, si allargarono all'esigenza di un ritorno alla Costituzione rispetto a prassi e comportamenti invalsi nel corso degli anni, con il ripristino della mozione di fiducia motivata e la rivalutazione, secondo l'art. 95 della Costituzione, della figura e del ruolo del Presidente del Consiglio dei Ministri. Nel suo discorso il Presidente del Consiglio affrontò anche i problemi della cosiddetta "giustizia politica", nonché quelli concernenti l'introduzione di una "corsia preferenziale" nel procedimento legislativo per i provvedimenti programmatici del Governo e l'organizzazione di una sessione parlamentare di bilancio secondo i principi già contenuti nell'art. 119 del Regolamento della Camera e nell'art. 125 del Regolamento del Senato. Furono pure affrontate le questioni della regolamentazione dello sciopero nei pubblici servizi, dell'organizzazione della protezione civile e di una nuova legge sull'ordinamento degli enti locali.

2.0.2. L'accordo programmatico sulle riforme istituzionali nel secondo governo Spadolini

Nella fase di formazione del suo secondo Governo, il Presidente del Consiglio incaricato Spadolini propose di inserire nel

programma un cosiddetto "decalogo" programmatico in materia istituzionale. Il documento, siglato al termine della riunione dei cinque partiti (DC, PSI, PRI, PSDI e PLI), recitava testualmente: "I rappresentanti dei partiti hanno constatato l'esistenza di una piattaforma programmatica idonea a dar vita ad un Governo che ponga decisamente al centro dell'iniziativa politica nel Parlamento e nel Paese il problema di complete ed incisive riforme costituzionali capaci di neutralizzare le cause delle disfunzioni che troppe volte hanno paralizzato gli sforzi dei Governi".

Nelle dichiarazioni programmatiche, il Presidente del Consiglio Spadolini, dopo aver osservato che si poteva verificare "un punto di svolta rilevante per il nostro sistema politico", aprì il discorso istituzionale a tutte le forze politiche, precisando:

"Il Governo deve e vuole fare rivivere nell'accordo sottoscritto dai partiti della maggioranza tutte le convergenze culturali e politiche nate e maturate in questi anni, o meglio decenni, di riflessione sulla questione istituzionale. Il Governo ricercherà sempre con l'opposizione lo *idem sentire de constitutione*, convinto che le possibili riforme istituzionali non sono affari di maggioranza, bensì investono la comune politica nel suo complesso."

2.0.3. La costituzione dei Comitati ristretti in seno alle Commissioni Affari Costituzionali della Camera e del Senato.

A seguito dell'accoglienza favorevole, anche fra le forze di opposizione, delle proposte del Presidente del Consiglio, i Presidenti delle Camere, onorevole Iotti e senatore Fanfani concordarono: "di invitare le Commissioni Affari Costituzionali del Senato e della Camera a procedere alla costituzione, nel proprio seno, di un Comitato ristretto - composto da un rappresentante per ciascun gruppo parlamentare, inserendo anche i membri di gruppi non rappresentati nella Commissione - con il compito di

Il Presidente della Repubblica

sottoporre, entro il 31 ottobre 1982, al Presidente della Camera di appartenenza un documento recante un elenco ragionato:

- delle proposte già all'esame delle Camere in materia istituzionale, curando di verificarne lo stato;
- di eventuali altri punti degni di considerazione sulla stessa materia, in evidenza in sede politica e parlamentare;
- di eventuali suggerimenti in ordine a modifiche regolamentari che dovessero ritenersi necessarie in relazione alle suddette proposte di carattere istituzionale".

I Comitati di studio all'uopo creati adempirono senza indugio il compito loro assegnato e ciascuno, nel termine fissato del 31 ottobre 1982, presentò ai rispettivi Presidenti la relazione conclusiva.

2.0.4. La proposta del Presidente del Consiglio Fanfani di costituzione di una Commissione bicamerale per le riforme istituzionali.

Il Presidente del Consiglio Fanfani, il 10 dicembre 1982, nella esposizione delle linee politiche e programmatiche del suo 5° Governo, dichiarò: "Uno dei principali impegni caratteristici del nuovo governo sarà quello di secondare, per la parte che gli spetta, l'opera che il Parlamento - dopo l'inventario delle iniziative esistenti e dei temi dibattuti in materia di revisione costituzionale, concluso il 31 ottobre con le relazioni dei comitati ristretti del Senato e della Camera - si accinge a sviluppare per la riforma delle istituzioni. Parlamento e governo devono, con coordinate iniziative a

M. Presidente della Repubblica

ciascuno spettanti, rendere le varie istituzioni più rappresentative della società mutata, più capaci di adempiere alle funzioni per le quali sono costituite, concorrendo agevolmente e tempestivamente a soddisfare le giuste attese del popolo italiano". [...]

[...] "Subito dopo il dibattito sulla fiducia è necessario promuovere il voto nelle due Camere di una identica mozione. Servirà a dare vita ad una commissione bicamerale. Essa indicherà ai detentori del potere d'iniziativa le proposte da presentare alle Camere e quelle da suggerire nelle rispettive Giunte del regolamento, per le innovazioni di carattere legislativo - costituzionale o ordinario - e regolamentare ritenute necessarie. In questo contesto dovrà essere coordinata la conclusione di proposte di legge in corso d'esame parlamentare, come quelle relative alla presidenza del Consiglio, alle autonomie locali ed ai procedimenti d'accusa."

La proposta avanzata dal Presidente del Consiglio Fanfani fu recepita da Camera e Senato che deliberarono di costituire una Commissione bicamerale, con il compito di formulare proposte di riforma costituzionale e legislativa.

Tale Commissione, per la fine anticipata dell'VIII legislatura, poté essere costituita soltanto nella legislatura successiva.

2.1. Nona legislatura: la Costituzione della Commissione bicamerale per le riforme istituzionali. I contenuti della relazione conclusiva e le iniziative conseguenti.

2.1.1. La dichiarazione programmatica del Governo Craxi.

All'inizio della IX legislatura, il Presidente del Consiglio Craxi dichiarò in Parlamento, in sede di presentazione del suo governo:
"La riforma istituzionale non potrà non essere uno dei temi centrali della

L'Atto e l'evoluzione della Repubblica

IX legislatura. L'opera di rinnovamento delle istituzioni politiche, dell'Amministrazione, delle autonomie e della giustizia di cui da lungo tempo si avverte la necessità, anzi l'indispensabilità per il miglior funzionamento complessivo dell'intero sistema, investe la responsabilità di tutte le forze del Parlamento e offre il terreno di un grande e libero confronto di ideali e di indirizzi che verranno a maturazione attraverso il lavoro parlamentare, di cui il governo auspica una sollecita ripresa, attraverso la costituzione di una Commissione intercamerale, già deliberata nella precedente legislatura".

Molti i temi di riforma indicati dall'On. Craxi, ma i più significativi sono quelli concernenti l'organizzazione del lavoro parlamentare (in particolare: l'abolizione del voto segreto, la non emendabilità e reiterabilità dei decreti-legge; l'instaurazione della sessione di bilancio per l'esame dei documenti finanziari) e la riforma della Presidenza del Consiglio dei Ministri, sulla base del progetto già presentato nella precedente legislatura dal Governo Spadolini.

L'auspicio del nuovo Presidente del Consiglio fu realizzato, con la costituzione il 12 Ottobre 1983 della Commissione bicamerale.

2.1.2. Le proposte della Commissione bicamerale contenute nella relazione presentata al Parlamento.

La Commissione bicamerale per la riforma istituzionale, a presiedere la quale i Presidenti delle Camere chiamarono il compianto Onorevole Aldo Bozzi, il 29 gennaio 1985 presentò una relazione, in cui erano formulate le proposte di revisione costituzionali e legislative per le quali si era manifestato un ampio consenso ed erano messi in evidenza i punti sui quali, viceversa, detto consenso non si era avuto.

Le forze politiche (fatta eccezione per i rappresentanti del Gruppo MSI-DN) erano tutte orientate ad una riconferma delle scelte

Il Presidente della Repubblica

fondamentali compiute dall'Assemblea Costituente, nella direzione di uno Stato unitario organizzato nella forma del governo parlamentare.

Gli interventi dovevano dunque consistere in aggiornamenti e rettifiche del testo costituzionale che, pur conservandone la trama essenziale, ne riconsiderassero, alla luce dell'esperienza, alcune parti.

In particolare:

- a) Delegificazione e decentramento legislativo. Istituti di democrazia diretta.

La Commissione osservò che nell'ordinamento si registrava un processo basato sulla diffusione del potere e sul policentrismo dei soggetti decisionali, che non andava frustrato, ma almeno in parte secondato con la delegificazione e il decentramento legislativo, con l'introduzione di nuove forme di referendum, con l'istituzione del difensore civico e la tutela giurisdizionale degli interessi diffusi, con il rafforzamento dell'istituto della petizione, con l'istituzione della "riserva di regolamento".

Altre importanti innovazioni concernevano una razionalizzazione del referendum abrogativo. Alla luce dell'esperienza e di alcune sentenze della Corte Costituzionale, si proponeva di aumentare il numero degli elettori necessari per la sottoscrizione, di definire più esattamente l'oggetto del referendum e le ipotesi di esclusione, di anticipare la verifica di ammissibilità della Corte Costituzionale, in modo da escludere iniziative avventate e da evitare insieme una antieconomica attività di sottoscrizione di proposte inammissibili.

Veniva accolta la proposta, da più parti avanzata, di introdurre nel nostro ordinamento una forma di referendum simile a quello previsto in altri ordinamenti, per sentire il parere del corpo elettorale su questioni di alta rilevanza politica, con il consenso della maggioranza del Parlamento: un referendum consultivo, non giuridicamente vincolante per il Parlamento e per il Governo, e ciò al fine di non intaccare le prerogative di questi

42

organi in un ordinamento prevalentemente ispirato ai principi della democrazia rappresentativa.

b) Il Parlamento.

La Commissione si era lungamente soffermata sul dilemma tra una soluzione monocamerale, tenacemente sostenuta dal PCI, da DP, dalla Sinistra Indipendente e, con diverse caratteristiche, dal MSI-DN, e una soluzione bicamerale.

La Commissione tuttavia si orientava prevalentemente per mantenere la scelta bicamerale, strutturata però nel senso di una maggiore differenziazione della composizione e delle funzioni delle Camere.

Per quanto riguardava la composizione, la Commissione auspicava una riduzione del numero complessivo dei parlamentari.

Quanto alle funzioni, la Commissione si era orientata nel senso di attribuire alla Camera dei deputati una prevalenza nell'esercizio della funzione legislativa e al Senato una prevalenza nell'esercizio della funzione di controllo. Per la funzione legislativa, le attuali modalità di esercizio "collettivo" da parte delle due Camere dovevano essere conservate soltanto per alcune categorie di leggi "bicamerali" in ragione della loro rilevanza.

Si prevedeva inoltre l'istituzione della "corsia preferenziale" per i progetti di legge del Governo, in connessione con la drastica riduzione del ricorso alla decretazione di urgenza.

Si proponeva, infine, che la fiducia al Governo fosse accordata o revocata dalle due Camere riunite in seduta comune, al fine di evitare una inutile duplicazione di procedure.

c) Il Governo e i suoi rapporti con il Parlamento.

Per quanto riguarda il Governo, si prospettava un rafforzamento dei poteri di indirizzo e di coordinamento del Presidente del Consiglio e l'adozione di strumenti che tendessero alla formazione di "governi di legislatura". Si proponevano pertanto soluzioni quali: il legame

13

fiduciario diretto tra Presidente del Consiglio e Parlamento; l'attribuzione al Presidente del Consiglio del potere sostanziale di nomina e revoca dei ministri; l'istituzionalizzazione del Consiglio di Gabinetto; l'esplicita previsione normativa delle figure dei ministri senza portafoglio; la definizione del ruolo dei Comitati interministeriali; l'adozione di un regolamento interno per il Consiglio dei ministri.

d) Il Presidente della Repubblica.

La Commissione riteneva, nella sua grande maggioranza, che non andasse modificata l'attuale posizione costituzionale del Presidente della Repubblica, considerata complessivamente soddisfacente, sia per quanto riguarda il collegio elettorale che lo esprime, sia per quanto riguarda i poteri e la durata del mandato.

La Commissione si era orientata nel senso di introdurre la non rieleggibilità del Presidente della Repubblica, con contestuale revisione del cosiddetto "semestre bianco", indicando la soluzione di consentire lo scioglimento anche nell'ultimo semestre del mandato presidenziale, ma su parere conforme dei Presidenti delle Camere: parere che diventava così, per questa sola ipotesi, non solo obbligatorio, ma anche vincolante.

La Commissione proponeva di dare una definizione normativa organica a tutta la materia dell'impedimento, che aveva sollevato tante polemiche dopo il "caso Segni" e che non sembrava il caso di lasciare ulteriormente affidata alla prassi.

e) Finanza Pubblica

La Commissione elaborò anche una proposta sulla ridefinizione dei principi costituzionali in materia di finanza pubblica, con l'esplicazione dei vincoli connessi alla legge di bilancio e dei vincoli in ordine al rinvio delle leggi per violazione dell'art.81 della Costituzione.

Al termine dei suoi lavori la Commissione approvò quindi una risoluzione, allegata alla relazione finale, nella quale invitava il Parlamento

64

a programmare nei tempi più rapidi, con un'apposita sessione dei lavori, la discussione e la puntualizzazione definitiva delle conclusioni raggiunte, attraverso la presentazione di una specifica legge di revisione costituzionale, cui collegare organicamente la revisione dei regolamenti parlamentari.

Il Presidente Bozzi e il Vice Presidente Mancino presentarono, rispettivamente, alla Camera e al Senato, disegni di legge contenenti le proposte di modifica della Costituzione elaborate dalla Commissione.

Le indicazioni contenute nelle relazioni di minoranza furono oggetto di svariati disegni di legge presentati presso i due rami del Parlamento.

I progetti furono assegnati alle Commissioni Affari Costituzionali di Camera e Senato, ma lo scioglimento anticipato del Parlamento pose fine al tentativo di grande riforma che avrebbe dovuto caratterizzare la IX legislatura.

2.2. *Decima Legislatura: l'attuazione delle prime riforme istituzionali.*

2.2.1. Le proposte del Presidente del Consiglio Goria.

All'inizio della X legislatura, il Presidente del Consiglio Goria introdusse nel suo discorso programmatico del 30 luglio 1987 la necessità di riaprire il processo di riforma istituzionale, nel quale si erano impegnate tutte le forze presenti nel Parlamento durante la precedente legislatura. Per parte sua il Governo intendeva portare a compimento la riforma dell'organizzazione e dell'attività dell'Esecutivo e della Pubblica Amministrazione, nonché quella delle autonomie locali. Contestualmente chiedeva al Parlamento di perfezionare rapidamente l'opera già impostata di revisione dei regolamenti parlamentari. In particolare si trattava di

definire la questione del voto segreto e della introduzione di corsie preferenziali per proposte qualificanti per l'Esecutivo, da bilanciare con il potenziamento delle strutture di controllo parlamentare nei confronti dell'attività governativa. Intanto presso i due rami del Parlamento venivano ripresentati i disegni di legge di revisione costituzionale che erano decaduti per la fine anticipata della IX legislatura.

2.2.2. Il Governo De Mita: la riforma della Presidenza del Consiglio e la revisione dei regolamenti parlamentari.

Il Governo De Mita elesse a punto essenziale del suo programma un processo di riforma istituzionale che doveva coinvolgere tutte le forze disponibili in Parlamento. Del Gabinetto fece parte per la prima volta un Ministro senza portafoglio per le riforme istituzionali. Su tale base, tenuto conto delle conclusioni emerse nella Commissione Bozzi, Governo e Parlamento dovevano procedere:

- alla sollecita conclusione dell'iter parlamentare del disegno di legge sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri;
- alla riforma dei regolamenti parlamentari, con particolare riferimento alla soppressione del voto segreto;
- alla verifica del funzionamento del bicameralismo;
- alla riconsiderazione della posizione del Governo e del suo programma in Parlamento.

Accanto alla riflessione sugli istituti e sulle procedure del Governo centrale, del Parlamento, dei Ministeri, della Presidenza del Consiglio, il Governo De Mita considerava urgente la necessità di riformare la "Repubblica delle autonomie".

Il nuovo ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri fu approvato con la legge 29 agosto 1988, n. 400.

Il Presidente della Repubblica

Camera e Senato contemporaneamente modificavano alcuni articoli dei rispettivi regolamenti parlamentari, concernenti:

- la disciplina del voto segreto;
- gli effetti del parere contrario della Commissione bilancio su provvedimenti recanti maggiori spese o minori entrate;
- l'ulteriore definizione dell'istituto della sessione di bilancio, attraverso l'indicazione di procedure e tempi per l'esame dei provvedimenti di bilancio in Commissione e in Assemblea;
- la programmazione dei lavori parlamentari, con l'introduzione di "sessioni", al fine di evitare la contestuale convocazione delle Commissioni e dell'Assemblea (soltanto al Senato);
- l'introduzione dell'istituto della interrogazione a risposta immediata;
- l'obbligo d'inizio dell'esame delle proposte di legge d'iniziativa popolare e delle Regioni entro un mese dall'assegnazione del provvedimento alla Commissione competente.

Dopo che con il referendum dell'8 novembre 1987 erano state abrogate le norme relative alla "giustizia politica", il Parlamento con legge costituzionale ridefiniva il procedimento per i reati previsti dagli articoli 90 e 96 della Costituzione.

2.2.3. Sesto Governo Andreotti: la conclusione al Senato dell'esame del disegno di Legge di riforma del bicameralismo e le riforme delle autonomie locali

L'On. Andreotti, nella esposizione delle linee programmatiche del suo sesto governo, insisteva sulla necessità di riforma del bicameralismo e proponeva, tenuto conto degli orientamenti emersi in sede parlamentare, che la doppia lettura dei progetti di legge potesse essere applicata a materie di particolare rilievo (costituzionale e di bilancio, ad esempio) ed ad alcuni tipi di provvedimento (deleghe e decreti legge), mentre per la restante

legislazione dovesse essere di regola sufficiente l'esame completo ed analitico e il voto di una sola Camera. Riteneva, inoltre, che la riforma delle autonomie locali dovesse essere votata sollecitamente. Un breve accenno veniva infine dedicato alle proposte avanzate da alcuni partiti sull'introduzione nel nostro ordinamento del referendum propositivo.

Proprio sulla riforma del bicameralismo il Senato, dopo un esame protrattosi per circa tre anni, approvò il 7 giugno 1990 un disegno di legge costituzionale risultante dall'unificazione di nove proposte presentate da vari Gruppi parlamentari. Il provvedimento stabiliva la validità del principio del bicameralismo perfetto per i disegni di legge in materia costituzionale ed elettorale, di delegazione legislativa, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali di natura politica o che importino variazioni del territorio, di formazione ed approvazione di bilanci e consuntivi, di conversione dei decreti-legge. Per tutti gli altri provvedimenti veniva stabilito il principio del cosiddetto "bicameralismo procedurale", secondo il quale il disegno di legge viene approvato definitivamente dal ramo del Parlamento in cui è stato presentato (la regola della "culla"), salvo che l'altro ramo del Parlamento o il Governo entro 15 giorni non ne richieda il secondo esame.

otto

Il Senato concludeva nel frattempo l'esame del disegno di legge riguardante la modifica dell'art. 85 Cost. che stabilisce la non immediata rieleggibilità del Presidente della Repubblica e l'abrogazione dell'art. 88, secondo comma (eliminazione del semestre bianco).

Il 7 giugno 1990 viene approvata in via definitiva la legge sull'ordinamento del governo locale.

Deve essere infine sottolineato che sul problema della parlamentarizzazione delle crisi di Governo, che fu per la prima volta affrontato dalla relazione Bozzi, la Camera dei Deputati ha approvato una mozione - strumento tipicamente monocamerale ed espressione della

1990 - Parlamento italiano - Legislatura

volontà di indirizzo di una determinata Camera in una determinata legislatura, la cui idoneità allo scopo, nel caso di specie, è pertanto assai più che dubbia - proposta dai Deputati Scalfaro e Biondi, con la quale si impegna il Governo, qualora intenda presentare le proprie dimissioni, a rendere previa comunicazione motivata alle Camere.

Su questa materia e con le stesse finalità è stato presentato poi al Senato un disegno di legge costituzionale.

2.2.4. La questione istituzionale e la formazione del VII governo Andreotti.

Durante la crisi che portò alla formazione del VII Governo Andreotti, raccogliendo le indicazioni pervenutemi dalle forze politiche durante le consultazioni, chiesi al Presidente del Consiglio incaricato di trovare i punti di convergenza tra le proposte formulate dai partiti di maggioranza, relative al metodo per affrontare le invocate riforme istituzionali, sentite anche, su una materia di così vasta rilevanza, tutte le altre forze politiche presenti in Parlamento.

Il Presidente incaricato Andreotti, tuttavia, constatò la difficoltà di pervenire a risultati solleciti e nelle dichiarazioni programmatiche su questo tema affermò: "Le riforme istituzionali, che toccano la costituzione materiale dello Stato, richiedono una maturità di giudizio, che va acquisita in profondità ed attraverso un'ampia partecipazione. Ciò è tanto più vero ed opportuno allorché si passa a discutere delle forme di presidenza dello Stato e Governo e della necessità di adattare al grado di crescita della nostra società.

Non concordanze sul mandato da fissare in questa legislatura per dare al primo biennio della prossima poteri di riforma costituzionale hanno fatto rientrare il mio programma in proposito: salvo opportunità che emergessero in senso diverso, occorre, quindi, rimettersi alla volontà ed alle

indicazioni dell'XI legislatura della Repubblica circa i metodi ed il contenuto delle riforme. Ma nel frattempo un ampio confronto, anche in ambienti culturali ed accademici, come già fu fatto nell'immediato dopoguerra, prima dell'Assemblea Costituente, consentirà di chiarire i termini delle questioni in giuoco, senza pregiudiziali negative né pretese di intangibilità.

C'è, tuttavia, parecchio da fare sul terreno delle riforme, senza ritardi e rinvii. Oltre al perfezionamento della legge sul bicameralismo e sulle regioni e le citate modifiche costituzionali sui decreti legge e sulla disciplina di bilancio di cui ho già detto, vi è anche da completare l'iter del disegno di legge che rende più rigorosa l'introduzione delle amnistie. Confermiamo, altresì, il nostro appoggio alla proposta di legge costituzionale presentata da diversi deputati e relativa al cosiddetto semestre bianco, allorché quest'ultimo coincida in tutto o in parte con gli ultimi sei mesi della legislatura. Ne sottolineo l'urgenza indifferibile.

Continuerà, intanto, il confronto sulle modifiche alle leggi elettorali, sulle quali per ora è acquisito soltanto il favore per l'introduzione di un collegio unico nazionale per la Camera dei Deputati e per adeguare il numero dei collegi ai seggi senatoriali, tuttora incompleti (oggi 238 su 315 mandati)".

Formatosi il VII Governo Andreotti, il disegno di legge sul bicameralismo ha concluso il suo iter presso la Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati, che ha apportato diverse modifiche al testo del Senato. Il nuovo intesto, infatti, contiene una ridefinizione del "bicameralismo procedurale" e l'introduzione di criteri di ripartizione della funzione legislativa tra Stato e Regioni, che prende le mosse dall'enumerazione delle competenze del primo.

La Camera dei Deputati ha anche trasmesso al Senato un disegno di legge che modifica l'art. 88 della Costituzione, nel senso che il

Il Presidente della Repubblica

Presidente della Repubblica può sciogliere le Camere anche negli ultimi sei mesi del suo mandato, purchè in coincidenza con la scadenza naturale della legislatura.

Alla luce di quanto già esposto, si può, dunque, a ragion veduta affermare che, nella lista dei propugnatori delle riforme istituzionali, il Presidente della Repubblica figura buon ultimo.

Significative iniziative sono state condotte a buon fine.

La riforma dei regolamenti parlamentari, le leggi sui procedimenti di accusa e sul governo locale, il nuovo ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, la riforma delle procedure di bilancio e la legge sul procedimento amministrativo costituiscono contributi di primordine al "buon governo".

Malgrado tutto questo, peraltro, non ha ancora preso consistenza quel disegno organico e coerente di riforma delle istituzioni che le forze politiche da gran tempo perseguono.

Ricordo che, nei primi tempi del mio settennato, ebbi ad affermare che le riforme istituzionali si possono fare o non fare, ma che non è lecito parlarne come di cose indispensabili, per poi lasciare tutto come prima.

Ora, credo che sia un dovere preciso del Capo dello Stato dar voce alle aspettative dei cittadini.

Ed è proprio in adempimento di questo dovere che, nell'affidare l'incarico per la formazione dell'attuale Governo, nello scorso mese di aprile, posi io stesso il problema nei dovuti termini di urgenza, attraverso il conferimento di un mandato qualificato dall'impegno istituzionale.

Nelle trattative che seguirono, i partiti della coalizione non

Il Presidente della Repubblica

trovarono modo, come si è già accennato, di accordarsi su questo, che doveva essere il punto più qualificante, a detta degli stessi partiti, del programma del nuovo Governo. Vedremo più avanti il perchè, soprattutto con riferimento alle questioni di metodo, afferenti alla modificazione dell'articolo 138 della Costituzione.

2.2.5. Le proposte di riforma

In effetti rimangono ancora da sciogliere i nodi fondamentali che l'opinione pubblica ben avverte e che possono essere così illustrati, risalendo alle cause di alcune patologie costituzionali che l'esperienza ha posto in luce.

Dal suo particolare punto di osservazione, il Capo dello Stato nella sua qualità di rappresentante dell'unità nazionale, ha vissuto e vive con particolare sensibilità l'esperienza di questo malessere costituzionale.

I partiti hanno ora precisato e messo a punto le rispettive posizioni, sui quattro temi fondamentali della forma di Governo, della legge elettorale, delle autonomie locali e del bicameralismo.

Tutte le proposte sono favorevoli al rafforzamento del potere esecutivo in vista di una migliore efficienza dell'azione di governo. Per realizzare questa finalità alcune forze politiche puntano sul modello presidenziale o semi-presidenziale; altre su misure di parlamentarismo razionalizzato, quali il ruolo centrale del Capo dell'Esecutivo; la sua elezione da parte del Parlamento; il voto di sfiducia costruttiva e lo scioglimento automatico delle Camere.

Strettamente connessa al problema della individuazione della forma di governo è la questione dei sistemi elettorali. Anche qui i modelli proposti variano sensibilmente: alcuni si rifanno all'esperienza del sistema del doppio turno alla francese e a quello tedesco per l'elezione del Bundestag. Non si registra una scelta netta da parte della maggioranza dei

partiti per un sistema elettorale o totalmente maggioritario su base uninominale o totalmente proporzionale. L'unica preoccupazione comune che è dato cogliere nelle varie proposte è quella relativa alla possibilità che il corpo elettorale sia messo in condizione di esprimersi sull'indirizzo politico e programmatico dell'azione di governo.

In tema di bicameralismo, gli orientamenti espressi sono in parte favorevoli a realizzare l'ipotesi già fatta propria dal progetto all'esame delle Camere sul così detto "bicameralismo procedurale", secondo le linee già illustrate, in parte invece riprendono l'ipotesi già ventilata all'Assemblea Costituente, di una seconda Camera delle Regioni, mentre rimane in piedi, nella concezione di talune forze politiche, l'opzione monocamerale.

Le autonomie locali rimangono ancora al centro dell'attenzione delle forze politiche. Si tratta di completare la riforma già deliberata con la legge 8 giugno 1990 n.142. Vi sono suggerimenti relativi alla revisione dell'art.117., nel senso del conferimento di più ampia potestà legislativa alle Regioni, anche attraverso una inversione della logica della norma, che comporti l'elencazione non più delle materie conferite alle Regioni, ma di quelle riservate alla legislazione nazionale. Per quanto riguarda gli enti territoriali minori, si registra una convergenza di posizioni sulla obbligatorietà delle deleghe da parte delle Regioni, con apposita modifica dell'art.118 Cost. Un largo schieramento è anche favorevole alla elezione diretta dei sindaci.

I TERRENI DELLE RIFORME

La seguente indicazione dei temi e dei terreni delle riforme non

vuole naturalmente essere esaustiva.

3.0. Forme di Governo, strumenti di Governo, sistema elettorale.

Nel dibattito costituzionalistico e politologico che indaga sulle ragioni del malessere istituzionale della nostra Repubblica, un dato sembra restituire unità alle diverse e molteplici analisi, conducendole, in maniera prevalente, all'ormai ineludibile necessità di por mano alla riforma complessiva dei "rami alti" del nostro sistema di governo.

Ciò che appare indilazionabile è restituire poteri efficienti e responsabilità riconoscibili alle istanze di governo, mediante un loro diretto fondamento democratico. Questa finalità può essere perseguita sia con la forma di governo parlamentare, sia con il sistema presidenziale, secondo l'esperienza delle democrazie pluralistiche occidentali.

Molte sono, poi, le varianti che queste due soluzioni conoscono o possono conoscere e ampia è la riflessione sui rispettivi pregi e difetti, sull'articolazione dei rapporti tra gli organi di indirizzo che implicano, sulla loro compatibilità con le caratteristiche peculiari di ogni tessuto sociale e politico.

La storia italiana degli anni recenti mostra con tutta evidenza la necessità che anche i nostri governi vengano rinvigoriti da poteri e responsabilità democratici, che non si dissolvano nei processi della loro formazione e nella fragilità dei loro fondamenti. Qualunque sia la scelta riformatrice che si vorrà compiere sulla strada della democratizzazione e del rafforzamento delle strutture di governo, essa implicherà naturalmente la ridefinizione dei poteri delle istituzioni di indirizzo politico e dei loro reciproci rapporti.

Ben diversamente, ad esempio, dovranno e potranno delinearci i poteri e i modi di elezione del Presidente della Repubblica e del

Parlamento, in conseguenza della scelta di un regime di elezione diretta del Capo del Governo, ovvero del partito o della coalizione di governo.

Così, ben diversamente si configureranno i rapporti tra Governo, Parlamento e Presidente della Repubblica ove si decida di permanere nel quadro dei regimi parlamentari, o si voglia, invece, accogliere la novità del regime presidenziale.

E' sufficiente riflettere, a questo fine, sulla particolarissima, tendenziale compatibilità, in regime di separazione di poteri, e non certo in regime parlamentare o anche semipresidenziale, tra Governi e maggioranze parlamentari di diverso segno politico, ove si abbiano condizioni di omogeneità sociale e bilanciamenti istituzionali non paralizzanti, o, ancora, riflettere sulla specificità della funzione parlamentare di controllo.

Così, basta considerare le necessità di stabilizzazione delle maggioranze e di razionalizzazione del rapporto di fiducia e del potere di scioglimento delle Camere imposte da una forma di governo parlamentare di coalizione, per comprendere che non hanno eguali né in un regime parlamentare tendenzialmente bipartitico, né, ovviamente, in un regime presidenziale.

Lo sforzo riformatore indirizzato alla legittimazione diretta del sistema di governo perderebbe, però, gran parte del suo significato ove non implicasse l'attribuzione al Governo e alla sua maggioranza, di poteri e di garanzie di attuazione del proprio programma, dalla quale risulti poi, palesemente riconoscibile, da parte delle opposizioni e del corpo elettorale, il titolare della responsabilità.

Devono essere affrontati, allora innanzitutto i nodi del governo della manovra finanziaria e della legislazione di spesa, così come quelli della decretazione d'urgenza, della delegificazione, fino alla previsione eventuale di una vera e propria riserva di regolamento.

Il problema della forma di governo si interseca inevitabilmente

con quella della legislazione elettorale. In particolare in un sistema a "multipartitismo estremo" come il nostro, le esigenze di legittimazione di maggioranze di governo omogenee, durevoli e chiaramente responsabili, debbono essere conciliate con la complessa problematica della rappresentanza di molti interessi e di molte forze.

3.1. Autonomie

Il varo di strategie istituzionali intese ad attivare un processo di rinnovamento pone il problema di un diverso rapporto tra lo stato centrale, le regioni e gli enti locali, per l'importanza che questi assumono nel quadro generale del sistema istituzionale.

Le difficoltà e i limiti connessi al completamento dell'ordinamento regionale non appaiono oggi superabili se non attraverso un adeguamento del sistema istituzionale che faccia del livello regionale la cerniera ed il momento qualificante di un articolato pluralismo istituzionale.

Non v'ha dubbio che la valorizzazione del governo locale è forma di garanzia dell'equilibrio complessivo del sistema e del suo radicamento democratico, considerando che un governo locale forte e fortemente collegato ai cittadini rappresenta il contrappeso di un forte potere esecutivo centrale.

Quale sia la scelta finale che il Parlamento opererà nel campo della ripartizione di competenze tra Stato e Regioni, non v'è dubbio che la definizione del nuovo sistema istituzionale dovrà procedere di pari passo ad una revisione dell'art. 119 della Costituzione, perchè, acclarato che l'autonomia finanziaria non rappresenta più un ambito sufficiente nè sotto il profilo delle risorse nè della responsabilizzazione politica, solo l'attribuzione di un'autonomia tributaria che consenta di definire un sistema fiscale coordinato con il nuovo sistema istituzionale, rappresenta la

M. e Presidente della Repubblica

garanzia fondamentale per la sua effettività, ma anche per la costruzione di un sistema di corresponsabilizzazione dei centri di spesa nel reperimento delle risorse.

La recente legge 142/90 ha aperto nuove prospettive al ruolo che l'ente locale viene ad assumere nell'impianto complessivo dell'ordinamento costituzionale, con una forte accentuazione della autonomia statutaria, quale nuova ed incisiva fonte di diritto, che consente la fuoriuscita dall'uniformità verso la differenziazione ed il pluralismo.

Sino ad ora, per la diversa opinione presente nelle forze politiche, non si è posto mano ai meccanismi elettorali locali, ritenendosi più opportuno collegarli al discorso che si farà in sede nazionale al momento della scelta della forma di governo e, di conseguenza, del sistema della rappresentanza.

Di certo si tratta di un problema non ulteriormente dilazionabile al fine di completare il disegno già iniziato di riforma delle strutture amministrative, operando nel senso di una separazione tra l'indirizzo politico e gestionale, ma, fissando le forme ed i modi in cui possa essere garantito l'esprimersi di nuovi interessi e di nuove domande sociali. In una parola, ridare al corpo elettorale la possibilità di incidere decisamente nella scelta della rappresentanza a livello locale, se è vero che i Comuni rappresentano un momento essenziale di autogoverno e il primo volto dello Stato nel rapporto con i cittadini, e che l'obiettivo sostanziale delle riforme resta quello di dare rinnovata saldezza e democraticità alle istituzioni medesime.

3.2. Ordine Giudiziario

Altro ineliminabile tema di riforme istituzionali, in ragione della fondamentale funzione attribuita all'ordine giudiziario nel nostro ordinamento, come in ogni altro sistema fondato sul principio della

c. 14 e Presidente della Repubblica

supremazia del diritto, è rappresentato dall'insieme delle norme che regolano le funzioni, lo stato giuridico dei magistrati e l'organizzazione degli uffici.

La previsione contenuta nella VII disposizione transitoria della Costituzione è rimasta ancora inattuata, atteso che, se con leggi di settore sono state via via modificate molte parti dell'ordinamento giudiziario, è tuttavia mancata quella riforma integrale che, con unitaria visione dei problemi, potesse compiutamente realizzare e, se del caso, sviluppare i principi della Costituzione.

In sede di riforma integrale dell'ordinamento giudiziario dovrà tra l'altro valutarsi in che modo procedere ad una migliore organizzazione del pubblico ministero, per rendere questo istituto maggiormente aderente alle esigenze del nuovo processo penale, quali forme di effettivo ed efficace coordinamento nell'esercizio dell'azione penale debbano essere introdotte, da quali garanzie debbano essere assistiti i magistrati del pubblico ministero, secondo la stessa previsione costituzionale che consente una differenziazione tra giudici e magistrati del Pubblico Ministero, e se i sistemi di reclutamento, di formazione e di carriera di questi ultimi debbano essere gli stessi dei giudici o possano o debbano essere diversi.

E comunque tali sistemi sono attualmente oggetto di discussione anche per quanto riguarda i giudici, soprattutto sotto il profilo della idoneità a garantirne e ad accrescerne la professionalità.

Dal messaggio indirizzato alle Camere nel febbraio 1991, quando ho inviato la relazione della commissione di giuristi da me consultati, era stata già evidenziata l'esigenza di una totale riscrittura dell'intero ordinamento giudiziario, anche per consentire l'introduzione degli opportuni rimedi allo sviluppo pressochè automatico della carriera dei magistrati, sia giudici sia pubblici ministeri, e per consentire che il Consiglio Superiore della Magistratura possa riappropriarsi in modo

effettivo e concreto di uno dei suoi compiti primari che è quello di garantire la qualificazione professionale dei magistrati.

Nella stessa sede è emersa la necessità di rivedere la normativa sul Consiglio Superiore della Magistratura, al fine di chiarirne i compiti e attribuzioni, per un più puntuale rispetto della riserva di legge, a tutela della garanzia dell'autonomia della Magistratura, dell'indipendenza del giudice e dei magistrati del Pubblico Ministero, nonché per meglio coordinare le funzioni del Consiglio con quelle del Ministro di Grazia e Giustizia.

Nell'affrontare il compito di queste riforme, il legislatore non potrà eludere il problema di verificare se in fatto trovi completa e generalizzata attuazione nel nostro ordinamento il principio dell'obbligatorietà dell'azione penale, e, più in generale ancora, se nella complessa società moderna esista la possibilità stessa di dare attuazione a tale principio, o se un tale obiettivo possa essere raggiunto solo in presenza di una vasta e profonda riforma del sistema sostantivo penale che porti ad una estesa depenalizzazione.

E' questa una indagine doverosa anche per dare adempimento alla raccomandazione adottata in materia nel 1987 dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa e per introdurre, ove dovesse risultare che non tutto il penalmente sanzionato è perseguibile nei tempi e nei modi prescritti, opportuni meccanismi che garantiscano che un potere, che tanto rilievo ha ai fini dell'azione di repressione dei fenomeni di criminalità e che tanta incidenza può avere sulla libertà e sulla dignità dei cittadini, venga esercitato secondo criteri uniformi e scelte trasparenti sottoposte ai controlli ritenuti compatibili.

Mi auguro che stiano maturando le condizioni nelle quali sia possibile, senza pregiudizi ideologici, realizzare appieno i principi fondamentali che debbono sorreggere il sistema giustizia e presiedere

all'esercizio della funzione giudiziaria: la supremazia della Costituzione e della legge scritta del Parlamento, la certezza del diritto, l'indipendenza del giudice e la sua terzietà, l'attribuzione della funzione giurisdizionale al singolo giudice e non al corpo di cui esso fa parte, la sua esclusiva soggezione alla legge. Spero, in altre parole, che presto possa essere definitivamente superato il momento dei "contropoteri" politici, da taluni teorizzati sulla base sulla concezione del tutto particolare e decisamente obsoleta della cosiddetta "costituzione materiale".

Rimane comunque il problema di una eventuale *rivisitazione* dell'intera materia, ivi compresi argomenti come quelli dell'obbligatorietà o discrezionalità dell'azione penale, disciplina della struttura del Pubblico Ministero e sua responsabilizzazione democratica.

3.3. Finanza pubblica

Altro importante aspetto della vita concreta dello Stato, da rivisitare e da rimeditare, è quello della gestione della finanza pubblica. Se "motto" delle rivendicazioni di un sistema rappresentativo furono le famose parole "*No taxation without representation*", di fronte a voragini di disavanzo a stillicidio di nuove spese, o di larghezza di favori, sarebbe forse il caso di mantenere fermo il vecchio, ma di adottare anche un nuovo motto: "*Nessuna spesa senza responsabilità nella gestione e nella copertura di essa*". Salva la sovranità popolare nel campo della tassazione e nella programmazione generale della spesa, occorre ridare all'Esecutivo, sotto il controllo politico, ma senza la supremazia parcellare della tecnica emendatizia del Parlamento, il governo del bilancio e della finanza pubblica.

3.4. Interessi diffusi e interessi collettivi

In una problematica generale di riforma, non possono non figurare i nuovi doveri e i nuovi diritti, sia collettivi, sia diffusi, che hanno

acquistato particolare rilevanza nello "Stato sociale", nel disegno cioè di "welfare-state" in cui, proprio per le sue finalità e caratteristiche, essi sono presi in speciale considerazione.

Nello Stato contemporaneo infatti, il singolo non è il solo centro di imputazione di diritti e di doveri, ma è inserito all'interno di un contesto sociale ed economico composto di ordinamenti particolari e intermedi che sempre di più acquistano rilevanza politica, cui corrispondono interessi collettivi dei singoli gruppi.

Il fenomeno si è oggi ampliato fino all'emersione dei cosiddetti "interessi diffusi", fra i quali spiccano quelli collegati alla "qualità della vita" e alla preservazione dell'ambiente naturale dall'inquinamento.

Il problema è stato avvertito dalla giurisprudenza e dalla dottrina nei paesi economicamente più sviluppati, con il riconoscimento del diritto di cittadini singoli o associati ad agire per la tutela di detti interessi.

Nel nostro ordinamento, i principi della Costituzione consentono di ampliare la partecipazione ai procedimenti decisionali di tutti coloro che vi possano risultare coinvolti.

Nella prospettiva dello Stato partecipativo e pluralista, la comunità popolare deve essere messa in grado di svolgere proficue iniziative di collaborazione e di integrazione con l'azione svolta dalla Pubblica Amministrazione. Un'apertura in questa direzione si è già avuta con la legge istitutiva del Ministro dell'Ambiente, nonché dalla recente fondamentale legge numero 241/90, che favorisce l'introduzione di interessi secondari nel procedimento amministrativo e puntualizza l'iter procedurale dell'azione amministrativa, esaltando il principio della responsabilità del titolare del procedimento.

Con la

E' auspicabile che tale orientamento legislativo venga ora ulteriormente sviluppato. Detto auspicio trovò accoglimento nei lavori della Commissione Bozzi, la quale volle prevedere una nuova disposizione da

Il procedimento della "Agenda 21"

inserire tra il terzo ed il quarto comma dell'art. 24 della Costituzione.

In questa categoria di "nuovi diritti", infine deve trovare collocazione e riconoscimento anche quello ad una corretta e veritiera informazione, come corollario inscindibile della libertà di espressione, che trova nella libertà di stampa la sua più alta manifestazione.

IL METODO DELLE RIFORME

4.0. Le proposte delle forze politiche sui grandi temi delle riforme scorrono, tuttavia, per molti aspetti, su binari paralleli destinati, ove non vengano operate le opportune convergenze, a non incontrarsi. Si è in sostanza determinata una situazione di paralisi della volontà politica riformatrice. Quando, perciò, durante le consultazioni a seguito della crisi del VI Governo Andreotti, i rappresentanti di tutte le forze politiche mi espressero la convinzione che si dovesse procedere a superare questa posizione di stallo, presi la risoluzione, come espressamente dichiarai, di conferire all'Onorevole Andreotti il mandato di ricercare se già all'interno delle forze che andavano a costituire il Governo "si potesse trovare un accordo naturalmente da offrire anche alle altre forze parlamentari, per avviare concretamente, almeno nei metodi, le riforme istituzionali".

Come è noto, il nuovo Governo - ed io non potei come Capo dello Stato ^{che} prenderne atto - si assegnò il compito più limitato di coltivare alcune già iniziate riforme istituzionali, mentre non fu raggiunto l'accordo per fare del Governo stesso l'organo di proposizione di norme di modifica dell'art. 138 della Costituzione.

D'altra parte, il problema delle riforme istituzionali, come già sopra lumeggiato, rimane nella sua interezza, completezza ed ineludibilità, perchè nasce dall'esperienza politica, economica, civile e sociale del

quarantennio ed è riconosciuto come urgente da tutte le forze politiche e parlamentari. Da questa constatazione trassi l'idea di cui detti pubblico annuncio proprio a conclusione della crisi di Governo, di utilizzare il potere conferitomi dall'art. 87, 2 comma, della Costituzione, di inviare un **messaggio** alle Camere del Parlamento.

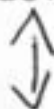
L'art. 138 della Costituzione, rappresenta l'unica via legittimamente percorribile per riformare la nostra carta fondamentale. Ciò anche nell'ipotesi che la portata delle riforme da introdurre induca a ritenere necessaria una vera e propria fase costituente.

Su tale materia il Presidente della Repubblica non esprime alcuna personale preferenza per l'una o l'altra delle soluzioni politiche o tecniche - se mai di soluzioni tecniche si possa parlare - che possano essere adottate. Si tratta, infatti, di una scelta di competenza del Parlamento e delle forze politiche che lo compongono e, in istanza suprema, del popolo cui la sovranità appartiene.

Ma il Capo dello Stato ha il dovere indeclinabile di prospettare la necessità che qualunque procedimento venga prescelto, tenuto conto dell'importanza fondamentale delle opzioni che stanno di fronte alle forze politiche **sia sempre garantita l'espressione della libera e sovrana volontà popolare.** Essa è l'autentico fondamento del nostro Stato, è il titolo di legittimazione giuridica della Costituzione stessa in cui sono racchiuse le norme fondamentali elaborate dall'Assemblea costituente, conformemente ad un mandato ispirato ai grandi valori di libertà, di democrazia e di giustizia sociale testimoniati dal sacrificio dei martiri della Resistenza e dei caduti della Guerra di liberazione, convalidato e ratificato dal voto popolare.

1964 - Messaggio del Presidente della Repubblica

4.1. Nell'orizzonte della problematica vasta e complessa della riforma delle istituzioni della nostra Repubblica, in coerenza con i principi "naturali" di una moderna democrazia, accanto al tema della individuazione e della scelta delle materie e degli oggetti istituzionali cui l'impegno riformatore debba applicarsi, ed accanto al problema dei "modelli" che sia maggiormente utile ed opportuno adottare, e cioè degli istituti e procedure che occorra correggere, riformare o rifondare, in un disegno coerente ed organico, elaborato e radicato nella realtà viva della società italiana moderna, collegato ai suoi reali bisogni ed espressione dei valori più attuali, comuni e partecipati, si pongono i problemi del "metodo" per l'individuazione e la scelta di queste "materie ed oggetti", e quindi per l'elaborazione e l'adozione dei relativi nuovi modelli.



Il problema del "metodo", pertanto, è il problema non tanto dei criteri storici, politici, sociologici e culturali ed anche degli interessi economici, che debbono illustrare ed illuminare queste individuazioni e queste scelte, quanto dell'elaborazione e dell'adozione di "modelli", della ricerca di materie ed oggetti ed opzioni di valori ed interessi, posti come "fine" ontologico della riforma e da attualizzare, almeno nella prospettiva del loro sviluppo e della loro affermazione, in una legittima dialettica politica nella società ed in una dialettica produttiva di "beni" delle e nelle istituzioni pubbliche.

Ma il problema del "metodo" è anche problema della determinazione delle istituzioni, nuove o rifondate, delle norme da rinnovare o da emanare e delle procedure cui affidare sul piano istituzionale tale individuazione, tale scelta, e tale elaborazione, in un quadro unitario ed omogeneo, secondo una "progettualità" organica e coerente, per giungere ad adeguate soluzioni normative fondanti nuove ed arricchenti istituzioni e norme di condotta.

Il movimento della Repubblica

4.1.1 E' questo, a ben vedere, forse il problema centrale e fondamentale del processo riformatore in atto, sotto il profilo non solo tecnico, ma anche storico, etico, politico e di autenticità dell'impegno riformatore che deve affrontarsi: problema storico, poichè, nella storia costituzionale delle Nazioni e anche del nostro Paese, non solo "che cosa" occorresse riformare, ma "chi" dovesse provvedervi, fu sempre questione essenziale.

La storia liberale e democratica del nostro Paese e, del resto, l'intera storia del costituzionalismo europeo è ricca di controversie sul potere primigenio legittimato a fondare l'ordinamento dello Stato dei cittadini o del potere sovrano: il popolo attraverso un'assemblea costituente da esso "fondata e legittimata", il popolo direttamente, anche in collegamento con l'assemblea da esso eletta, o il "sovrano" per atto unilaterale [le cosiddette "costituzioni octroyées" o anche quelle accordate contrattualmente, sulla base di un ipotetico contratto fra sovrano titolare primigenio della sovranità ed il popolo che veniva a parteciparvi o che concorreva alla titolarità, secondo alcuni, ovvero secondo altri, al solo esercizio della sovranità stessa].

Non dimentichiamo il progetto ed il sogno dell'*assemblea costituente* nel corso del Risorgimento, come strumento della fondazione della Nazione in Stato unitario, progetto promosso e sogno vissuto con passione e sacrificio dalla parte più democratica del movimento per la Causa nazionale; non dimentichiamo, nella Germania dell'800, che ricercava l'unità della Nazione tedesca, per la sua ispirazione liberale e nazionale, frutto del clima patriottico della guerra contro Napoleone e che questa guerra sentiva come guerra popolare, nazionale e per la libertà, il moto che

portò alla creazione della prima assemblea nazionale germanica nella Chiesa di San Paolo a Francoforte sul Meno, anche se sfortunata e breve fu la sua vita e infruttuoso il suo esito.

Il problema del "metodo" è quindi un importante problema politico, ma anche giuridico-istituzionale, perchè attiene alla "legittimazione" di un istituto e di nuove norme: poichè la scelta delle istituzioni e delle procedure, come più avanti compiutamente si dirà, (corpo elettorale, attribuzione di funzioni costituenti alle Camere del Parlamento nazionale che si andranno ad eleggere o assemblea costituente, ed eventuale collaborazione-integrazione dell'iniziativa, dell'attività, della capacità decisionale di questi soggetti con il diretto intervento del corpo elettorale) con cui procedere alle "riforme", non è problema solo tecnico, ma problema etico-politico e politico in senso stretto. Problema etico-politico poichè attiene al concetto ed al contenuto etico della democrazia, non intesa semplicemente come tecnica per conciliare autorità e popolo, in una concezione in cui il regime di governo è caratterizzato dal governo delle "élite", anche se scelte o confermate dal popolo, ma come visione nella quale soggetto della democrazia, direi soggetto "manzoniano" della Storia e quindi della vita istituzionale, sociale, ed economica che caratterizza uno Stato Democratico è il popolo, nelle sue varie espressioni: il corpo elettorale nell'ordinamento istituzionale, le chiese, le associazioni, i sindacati dei lavoratori e le associazioni degli imprenditori, le università, le cooperative e le altre forme di libero associazionismo sul piano della società civile.

Quanto ho affermato potrà ritenersi appartenere all'ambito astratto della scienza politica; *ma esso invece appartiene oggi, molto concretamente, alla realtà della politica attuale*, appartiene cioè al problema della dislocazione delle forze politiche, economiche e sociali, al loro essere presenti nella società, alla volontà, non diversa talvolta nella maggioranza e

nell'opposizione, di voler tutto prevedere e *contrattare* per quanto attiene al governo del Paese.

L'attribuzione quindi alle assemblee rappresentative o al popolo inteso come corpo elettorale, in vario grado di combinazione anche tra "decisione rappresentativa" e "decisione diretta", non è un problema di semplice ingegneria costituzionale, ma un problema che attiene al modo etico e politico e non solo tecnico, di concepire la democrazia, lo Stato, la vita sociale, la stessa Storia. Alessandro Manzoni, indicando come soggetto della sua "storia", che era storia vera di uomini concreti, non solo Spagna, Francia ed Impero, ma Renzo, Lucia, Frà Cristoforo, l'Innominato, il Cardinale Federigo Borromeo, Don Abbondio ed anche, mi sembra appropriato citarlo l'Azzeccagarbugli; le masse che saccheggiarono i panifici di Milano e l'umanità dolorante e morente nei lazzaretti degli appestati, creò il primo "romanzo democratico" dell'Italia moderna, in coerenza con il suo essere cattolico per impegno religioso e spirituale, e liberale per impegno civile e "religioso".

E lo scontro tra le due ipotesi procedurali o sul grado di combinazione di esse è scontro non solo tra scuole di pensiero scientifico, ma scontro concreto tra sistemi di potere e tra la concezione di fondazione ed uso democratico del potere medesimo.

4.1.2. In materia di metodo, il primo problema, non solo storico-pratico, ma di valore, che affonda le sue radici tanto nella storia del costituzionalismo, antico e moderno, quanto, come già detto, sul piano politico-istituzionale, nella realtà concreta della nostra società fra "rappresentanza" e "popolo", come sedi privilegiate del processo non solo politico, ma istituzionale delle riforme, il problema di una distinzione fra metodo, per ridurre la semplificazione agli estremi, "decisionale" da un



Il risultato della Repubblica

Tanche

lato, e "compromissorio o contrattualistico" dall'altro, per l'elaborazione e l'attuazione del disegno riformatore.

4.1.3. Si può ben dire che il problema delle riforme sia quindi intimamente collegato al problema del governo nel nostro Paese ed alla concezione che si ha delle linee attraverso cui esso si deve sviluppare nella sua vita democratica e culturale. Dovrà essere quindi nostro dovere e nostra cura saper cogliere, evidenziare, e tenere in conto queste questioni e le implicazioni che esse pongono per i rapporti fra i vari poteri.

Un primo tipo di riformismo è quello che ritiene che la Costituzione del 1948 sia tuttora pienamente valida, anche nella sua parte istituzionale e che occorra perciò soltanto limitarsi ad alcune opportune ed essenziali, nel senso di limitate, correzioni. Un altro riformismo si domanda invece se la Costituzione - fatto naturalmente salvo il suo grande valore storico e direi *simbolico e sacrale*, soprattutto per quanto attiene alla parte relativa ai principi fondamentali riguardanti i diritti e le libertà dei cittadini - nella parte in cui vengono disciplinati i pubblici poteri sia ancora valida o non vada invece adeguata ai reali bisogni istituzionali dell'attuale società italiana ed alla domanda, che sempre più prepotentemente si alza da essa, in relazione alle sue obiettive esigenze economiche, sociali, e civili ed a tutti i livelli, di "governo", democratico, di diritto, garantito e responsabile, ma di governo.

Così, la differenza fra il privilegiare la sede della "rappresentanza" e la sede dell' "intervento popolare diretto", corrisponde non solo, al limite, a due diverse configurazioni della democrazia, ma al convincimento che il confronto e la dialettica in una assemblea siano più agibili ed utili che non il confronto e la dialettica nel corpo elettorale a

M. e Presidente della Repubblica

livello di società. Tale differenza si collega inoltre da un lato ad una logica "contrattualistica", "consociativa" e "compromissoria" della politica e specificatamente della *pratica di governo*, a livello di esecutivo, di legislativo e di amministrazione, che si contrappone a quella del "confronto", e cioè quella della normale convenienza, ma anche della piena legittimità delle decisioni in base al principio di maggioranza: ritorna a ben vedere il discorso della legittimità o preferenzialità del principio maggioritario in alternativa a quello "contrattualistico" e "compromissorio".

L'evoluzione della Repubblica

Il Presidente della Repubblica non può esprimersi qui per l'una o per l'altra concezione del riformismo: non gli compete, almeno in questa fase. Egli, peraltro, pur rievocando quanto il metodo compromissorio sia stato imprescindibile e prezioso in periodi cruciali della vita democratica del nostro Stato e della nostra comunità, non può sottolineare la piena legittimità, nella doverosa ricerca del più ampio consenso, del "principio maggioritario" e del suo carattere di ordinamento del processo democratico e della propensione ad esso legata a conferire un certo grado di preminenza alla sovranità popolare. Ciò anche per effetto del venir meno oggi, della "conventio ad excludendum" e della corrispondente e compensativa "conventio ad consociandum", per cui si è avuto in passato insieme un regime di responsabilità con potere, di responsabilità senza potere, di potere con responsabilità ed anche di potere senza responsabilità, di "governo senza opposizione" e di "opposizione con attribuzione di governo", con nello sfondo rilevanti riferimenti a sistemi politico-militari contrapposti.

X

non

4.2 Da un punto di vista teorico le strade conformi alla Costituzione, per addivenire ad un dibattito, ad un confronto e ad una decisione in tema di riforme istituzionali, sono fondamentalmente tre:

a) l'esercizio da parte del Parlamento, di quello attuale o da parte delle Camere che si andranno ad eleggere del potere di adottare leggi di revisione costituzionale o altre leggi costituzionali in forza e con la procedura prevista nell'art.138 Cost., e la eventuale partecipazione referendaria del popolo contemplata dalla stessa disposizione.

b) attribuzione da parte delle Camere in funzione ad esse medesime, o alle Camere che verranno ad essere elette dopo di esse, di veri e propri poteri costituenti, e cioè del potere non vincolato nel suo esercizio dalle procedure dell'art. 138 Cost., di modificare le norme costituzionali o di approvarne altre con procedure più snelle rispetto a quelle previste e disciplinate dal citato art. 138;

c) elezione di una Assemblea Costituente dotata di veri e propri poteri costituenti e quindi senza limitazioni procedurali o di merito derivanti dalla Costituzione vigente. Questa Assemblea Costituente procederebbe quindi all'approvazione di leggi costituzionali, modificative o integrative della Costituzione vigente, nelle forme proprie della legislazione ordinaria salvo, come si vedrà più appresso, l'eventuale intervento del popolo in una delle forme di referendum ipotizzabili.

4.2.1. In relazione a questi tre modelli deve però tenersi a mente che:

a) né l'attribuzione alle future Camere, né l'autoattribuzione alle attuali Camere, di poteri di revisione o di approvazione di leggi costituzionali con procedure diverse, ad esempio semplificate nei "quorum" o nell'obbligo della doppia lettura o nei termini temporali attualmente previsti per una approfondita "meditazione" della opportunità della revisione, *può avvenire se non con la rigorosa e piena osservanza dell'art. 138*

della Costituzione nonché, per quanto attiene all'eventuale perfezionamento delle deliberazioni parlamentari con voto popolare, nelle forme del referendum confermativo, previsto dalla stessa norma.

Del rispetto di queste procedure e dell'osservanza di queste norme, il Presidente della Repubblica ha la coscienza di dover essere e sarà il necessario garante.

b) dovrà attentamente valutarsi, come parte della dottrina costituzionalistica ritiene, essendo il potere di revisione costituzionale o di approvazione di nuove leggi costituzionali previsto dall'art. 138 della Costituzione, non un "potere costituente", ma un "potere costituito", se esso non trovi nel suo esercizio non solo il limite sostanziale esplicito (art. 139 Cost.), ma anche altri limiti sostanziali impliciti, connessi ai principi strutturali del nostro ordinamento costituzionale, così come approvato dall'Assemblea Costituente nel 1948: ad esempio il principio del bicameralismo e forse anche quello del bicameralismo così detto *paritario*, il limite della forma di governo parlamentare nella forma classica, come adottata dal nostro costituente; ciò che sarebbe certamente di ostacolo all'introduzione nel nostro ordinamento, con una semplice legge di revisione costituzionale, non solo di un regime presidenziale, ma anche di regimi che, inquadrando in un procedimento "automatico" per effetto del voto popolare o di diretta espressione parlamentare la nomina del Capo dell'Esecutivo, implicino la soppressione della funzione di arbitro e garanzia che si volle propria del Presidente della Repubblica e che ne giustificò l'adozione dell'istituto: Capo dello Stato.

c) la scelta della via dell'elezione di una Assemblea Costituente richiede una disciplina - peraltro già sperimentata e collaudata nel regime provvisorio e transitorio in vigore in Italia tra il 1945 e il 1948 - dell'esercizio della funzione ordinaria legislativa da parte del Governo, non

potendosi per motivi di tempo e di "qualità dell'impegno", gravare l'Assemblea Costituente dell'esercizio di dette funzioni legislative ordinarie - neanche in forma di delega o di legge di convalida dei decreti legge del Governo - e inoltre una disciplina del modo con cui l'Assemblea Costituente eserciterà le funzioni di indirizzo e controllo sul Parlamento che sono connaturali anche ad un regime parlamentare "attenuato" e che da esso dovrebbero essere opportunamente e necessariamente attribuite.

d) anche il conferimento di "*poteri costituenti*" ad una Assemblea Costituente, deve passare necessariamente non solo attraverso la procedura dell'art. 138 Cost., ma anche attraverso una procedura rinforzata che, per dare *legittimazione politica*, e forse anche istituzionale, all'Assemblea stessa, preveda comunque *la conferma della legge costituzionale* istitutiva dell'Assemblea Costituente, e ad essa conferente poteri costituenti, *per mezzo del referendum confermativo popolare previsto dal citato art 138* della Costituzione: e ciò qualunque sia la maggioranza che sull'eventuale testo approvato si sia raccolta in entrambe le Camere, un referendum quindi non eventuale, facoltativo e su richiesta, ma obbligatorio e d'ufficio.

Infatti, solo così si può aprire, ad avviso del Capo dello Stato, una vera e propria fase costituente, come processo popolare sovrano di rifondazione dei propri ordinamenti; *e ciò perchè l'ordinamento costituito si fonda anch'esso su una norma fondamentale ad esso preventiva e ad esso sovraordinata: il "principio della sovranità popolare"*, principio "attuale" storicamente ad ogni popolo, principio coesistente al concetto stesso di Repubblica e di stato democratico, "norma", strumento riconosciuto nel nostro essere stato democratico per il fatto normativo in sé del rovesciamento della dittatura e della monarchia, della lotta di resistenza e della guerra di liberazione, del referendum istituzionale e della scelta per una nuova costituzione attraverso una assemblea costituente eletta a suffragio universale, libero, diretto e segreto e con il sistema proporzionale

da parte del popolo italiano, per di più in una fase di transizione, per l'assenza di un regime costituzionale definito e stabile, avendo il precedente regime derivante dallo "statutario" e dal "fascista" perduto ogni residua legittimità e legittimazione e ^{essendo stet} surrogato da un regime provvisorio che aveva come riferimento anche nello Stato armistiziale e di controllo alleato. lo stato

e) Con la procedura prevista dall'art. 138 integrato o convalidato da un voto popolare, nella forma di un referendum confermativo obbligatorio, si potrebbero attribuire poteri costituenti e non di mera revisione costituzionale anche alle Camere ordinarie che andremo ad eleggere allorchè le attuali Camere saranno disciolte ma ove si ritenesse esservi ancora lo spazio temporale sufficiente, anche le attuali Camere, che (essendo) alle state elette con questo mandato ancorchè implicito ed inespresso; (sono) naturalmente, trattandosi in questo caso di esercizio di "potere costituente" e non di esercizio di "potere costituito", esse potrebbero statuire anche in deroga ai limiti espressi od inespressi, che si ritenessero esser contenuti nella Costituzione del 1948, e a cui ho prima accennato.

Anche di questi principi il Presidente della Repubblica dichiara che sarà assoluto garante e ne chiederà il rispetto con tutti i suoi poteri.

4.3. I tre fondamentali modelli sin qui illustrati hanno però bisogno di sviluppo, precisazioni ed osservazioni, in parte comuni, in parte relative ad uno od a due di essi, in particolare per quanto attiene alla scelta del sistema per la elezione degli organi chiamati ad assolvere al compito di procedere alla riforma delle istituzioni.

4.3.1 Qualora si ritenesse di affidare alle Camere ~~X~~ la missione di provvedere alle riforme istituzionali secondo la procedura aggravata prescritta dall'art.138 Cost., non vi sarebbero modifiche da apportare alle X

norme in esso contenute, salvo quelle relative alla previsione come non facoltativa, ma obbligatoria e necessaria, di un referendum confermativo.

4.3.2. Diversi i problemi invece che occorrerebbe affrontare qualora si affidasse alle Camere e non ad una Assemblea Costituente la missione di provvedere alle auspiccate riforme con una procedura semplificata ed alleggerita rispetto a quella dell'art.138. In questo caso infatti sarebbe opportuno, anche per compensare l'affievolimento della rigidità della Costituzione in vigore causato dall'alleggerimento della procedura di revisione:

a) limitare nel tempo il mandato conferito e la speciale competenza a provvedere alle riforme con una procedura di revisione diversa, cioè alleggerita e semplificata in termini procedurali, temporali e di maggioranza, rispetto a quanto disposto in via ordinaria dall'art.138 Cost.;

b) prevedere ai fini dell'economia dei lavori, sia in senso temporale che in senso di merito, un qualche raccordo tra le commissioni che nelle due Camere sarebbero competenti ad elaborare i progetti di riforme ed a riferire su di essi alle Assemblee;

c) decidere se, sempre a compensazione dell'affievolita rigidità della Costituzione e della semplificazione ed alleggerimento delle procedure di revisione, quali previste attualmente dall'art.138 Cost., non sarebbe conveniente prevedere, come sopra si è detto, comunque almeno nel caso che non si raggiunga in ciascuna Camera la maggioranza di due terzi dei membri assegnati a ciascuna di esse, ancorché si raggiunga la maggioranza assoluta dei voti, non come facoltativo e su richiesta, ma come obbligatorio

e necessario un referendum confermativo delle deliberazioni adottate dalle due Camere.

4.3.3. Rispetto ai suddetti modelli una scelta che potrebbe essere fatta è quella a favore di una configurazione delle commissioni interne a ciascuna Camera simile a quella prevista dall'art. 36 secondo comma del Regolamento del Senato a norma del quale, dopo una prima deliberazione di indirizzo da parte delle Assemblee, le commissioni assumono funzioni redigenti, riservando alle Assemblee esclusivamente il voto finale senza possibilità di emendamenti.

4.3.4. Del tutto semplificati risulterebbero i problemi tecnico-giuridici e politici qualora si addivenisse invece ad una scelta radicalmente diversa: la scelta della convocazione di una Assemblea Costituente, così come proposto da ultimo, con grande decisione ed esemplare chiarezza da un eminente membro del Parlamento, il deputato Martinazzoli: non rimarrebbe qui che il problema di stabilire la durata del mandato costituente ad essa affidato. Non vi sarebbe da affrontare il problema della unicità o pluralità, ed in questo caso di raccordi, delle commissioni preparatorie o redigenti, e dei loro poteri, dovendosi naturalmente prevedere nell'ambito dell'unica Assemblea Costituente, un'unica commissione o con sola competenza referente od anche con competenze redigenti, sulla base di risoluzioni di indirizzo nelle singole materie e sui singoli oggetti sottoposti a revisione da parte dell'Assemblea.

X

Rimarebbero da risolvere come sopra già accennato:

X

- a) se sottoporre a convalida popolare in un referendum confermativo il conferimento dello speciale mandato costituente, prevedendolo come fase finale necessaria ed obbligatoria della procedura, naturalmente ex art.138

10. e. presidente della Repubblica

della Costituzione, cui occorrerebbe fare sempre ricorso per l'approvazione di una specifica legge costituzionale necessaria per istituire, attribuire la speciale competenza "costituente" e disciplinare, almeno nei principi, l'elezione dell'Assemblea Costituente;

b) se sottoporre a referendum confermativo, eventuale e opzionale in relazione a ristrette maggioranze raggiunte, o invece comunque obbligatorio e necessario, le deliberazioni delle Camere per dare ad esse il valore di nuove norme costituzionali;

c) se prevedere, a maggiore esaltazione della sovranità popolare, come necessari entrambi i referendum, con il primo dei quali il popolo sovrano conferirebbe alla nuova Assemblea il mandato costituente e con il secondo ne convaliderebbe i risultati;

d) se con riferimento ai problemi relativi alla gestione del regime costituzionale, provvisorio ed interinale, affidare al Governo l'esercizio della funzione legislativa ordinaria, con l'individuazione delle forme di indirizzo e controllo da parte dell'Assemblea Costituente. Si consideri che questa soluzione avrebbe il beneficio di un collaudo già fatto di questo modello negli anni dal 1946 al 1948 e della lunga esperienza che in questo periodo si è maturata in proposito.

4.3.5 Per quanto attiene al popolo, primo soggetto, per autorità e "naturalità", del procedimento di riforma istituzionale, la sua partecipazione al processo riformatore può essere ipotizzata nelle seguenti forme, ovviamente da introdurre, per quelle nuove, con leggi costituzionali:

a) *referendum di indirizzo*: con un'iniziativa popolare qualificata o con l'appoggio e la partecipazione anche di altri soggetti pubblici, si sottoporrebbero al corpo elettorale, per materie ed oggetti omogenei chiaramente individuati, schemi contenenti principi e criteri direttivi cui l'istanza rappresentativa dovrebbe attenersi nella elaborazione dei progetti

di riforma. Si tratterebbe cioè di una specie di "delega di principi" la cui osservanza da parte dell'istanza rappresentativa potrebbe anche essere garantita in una qualche forma dal Presidente della Repubblica, da solo o eventualmente in concorso con la Corte Costituzionale.

b) *referendum di investitura*: il conferimento alle prossime Camere delle funzioni di revisione costituzionale *potrebbe* ed a mio avviso anche ad una Assemblea Costituente *dovrebbe* essere approvato dal popolo, sottoponendo ad esso obbligatoriamente e d'ufficio la legge costituzionale ex art. 138 con la quale si dovrebbe conferire ad esse o ad essa il mandato "a riformare".

c) *referendum ordinario*: confermativo, nelle stesse forme e negli stessi modi previsti dall'art. 138 della Costituzione.

Considerata l'importanza politica e direi civile e morale che la nuova fase riformatrice ha per i cittadini, tale forma di intervento popolare appare al Capo dello Stato totalmente inadeguata ed insufficiente, a riguardo sia delle attese della pubblica opinione, sia delle esigenze di legittimazione dei nuovi istituti.

d) *referendum propositivo*: secondo una interpretazione che di questo modello è stata data, la procedura si dovrebbe svolgere in tal senso: una certa aliquota di elettori sarebbe legittimata a proporre all'istanza rappresentativa uno o più schemi normativi (nel nostro ordinamento vi è già l'istituto dell'iniziativa popolare delle leggi), e qualora tali schemi, dopo un esame da parte di dette istanze, non fossero approvati, ma ottenessero almeno una minoranza qualificata, essi dovrebbero essere sottoposti al voto popolare e se ottenessero la maggioranza diventerebbero leggi.

e) *referendum confermativo*: i progetti di revisione della Costituzione sarebbero sottoposti al voto popolare, qualunque sia la maggioranza ottenuta in sede parlamentare.

f) *referendum approvativo*: è il tipo di partecipazione popolare che, insieme al referendum propositivo, suscita le maggiori riserve anche se essi non sono eguali nel significato e negli effetti.

Si dovrebbero sottoporre, ove si adottasse tale istituto, al voto popolare non solo i progetti approvati in sede parlamentare, ma anche quelli che pur non approvati abbiano ottenuto voto minoritario ma qualificato da un certo quorum.

4.3.6. Nei confronti di tutti i modelli e delle procedure ipotizzate, vale però una esigenza che è esigenza di chiarezza, trasparenza e genuinità della volontà costituente, vuoi espressa da Assemblee: "*sovrani legali*" per mandato del "*sovrano reale*", il popolo, vuoi espressa in una qualche forma - si dirà più compiutamente appresso - direttamente dal "*sovrano reale*" medesimo.

Questa esigenza è stata avvertita in forma negativa da coloro che criticarono, agli albori del dibattito su "rappresentanza" e "istituti di democrazia diretta" l'adozione di questi istituti, perché affermarono che il popolo poteva essere sedotto o costretto, nell'espressione della sua volontà affermativa, da una non "onesta" formulazione del quesito referendario, che ad esempio in un unico documento sottoposto alla deliberazione popolare, comprendesse soluzioni non gradibili con altre norme invece auspicate dal favore popolare ad esso accattivanti.

Per questi motivi, ed anche al fine di una ordinata, responsabile e consapevole partecipazione del popolo agli eventuali referendum ed al fine di garantire genuinità e chiarezza alle scelte popolari, *occorrerebbe*

Sembra che rimedio a tali inconvenienti si voglia ricercare in una ridefinizione delle circoscrizioni, aumentandone il numero e diminuendone la dimensione territoriale, e con l'istituzione di un più ampio collegio unico nazionale cui imputare un maggior numero di seggi per la più ampia utilizzazione dei resti, in modo tale da compensare, in omaggio al principio della proporzionale che si vuole salvaguardare, l'incidenza in senso maggioritario della riduzione del numero dei candidati che si eleggerà in ogni circoscrizione.

4.4.3. Nulla il Presidente della Repubblica avrebbe da obiettare ad una siffatta riforma, sempre che in essa non venga compreso altresì il ristabilimento, anche ad un livello minimo, della pluralità dei voti di preferenze, *contro la quale pluralità si è espresso l'elettorato, con l'abrogazione delle relative norme per effetto dei risultati del referendum abrogativo del 9 giugno 1991.*

4.4.4. Il Presidente della Repubblica, in quanto garante politico-istituzionale dell'ordinamento costituzionale e quindi del corretto funzionamento degli istituti previsti dalla Costituzione e quindi anche del risultato del referendum abrogativo, si opporrebbe doverosamente, con l'esercizio dei poteri a lui espressamente conferiti dalla carta fondamentale, ad ogni iniziativa in contrasto con i risultati del referendum e per ciò stesso in contrasto con il principio del dovuto rispetto della volontà e della sovranità popolare.

4.5. In modo sensibilmente, anche rispetto alle competenze in questa o altra sede del Capo dello Stato, diverso si pone il problema generale della scelta fra i vari sistemi elettorali.

Il Presidente della Repubblica

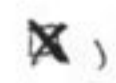
4.5.1. I sistemi elettorali come è noto si dividono in due grandi categorie: i sistemi elettorali proporzionali e quelli non proporzionali, con soluzioni miste che possono consistere nell'attribuzione di premi di maggioranza alle maggioranze relative o minoranze più forti o con l'introduzione di sbarramenti cioè di livelli minimi di voti senza raggiungere i quali non si è ammessi alla ripartizione dei seggi.

La preferenza tra i due sistemi può derivare dal diverso concetto che si ha della funzione del sistema rappresentativo. C'è infatti chi ritiene che il sistema elettorale abbia come funzione preminente quello appunto di eleggere rappresentanze in grado di rappresentare nel modo più ampio possibile lo spettro degli interessi, dei valori e delle opinioni della società, al fine di combinarli e proiettarli a livello di attività di governo, in modo mediato e contrattuale, e chi invece ritiene che il sistema elettorale debba portare all'elezione di rappresentanze che siano strumento utile e idoneo per adottare decisioni di governo.

Nel Regno Unito ed in Francia, ad esempio, prevale quest'ultima concezione, mentre nel nostro Paese, così come in Belgio, prevale una concezione diversa.

L'adozione dei sistemi proporzionali è tipica tra l'altro delle società in evoluzione, nelle quali non si è ancora raggiunta omogeneità di base e vi è ancora in esse una forte divaricazione di valori e di interessi, nonché in quei periodi storici nei quali le società che si trovano in una fase costituente sono impegnate a fondare le loro più idonee strutture costituzionali.

Il sistema elettorale teoricamente migliore, o almeno il più duttile, potrebbe essere quello che, nel costituire la "rappresentanza", riesca a conciliare la più vasta rappresentazione possibile dei valori, degli interessi della società con le esigenze della formazione delle maggioranze che decidano, in quanto lo Stato esiste per assicurare il governo del Paese e



Il Presidente della Repubblica

le sue istituzioni sono costituite per poter prendere delle decisioni e non esclusivamente per garantire dibattiti nei quali siano rappresentati valori e interessi e ci si limiti a formulare voti e progetti.

Questo grado di combinazione e di conciliazione di ciò che i due sistemi vogliono esprimere e raggiungere può essere vario; ognuno dei due sistemi è peraltro compatibile con la democrazia e dipende dalle circostanze e dalle necessità storiche che si prediliga una concezione più *dialettica* o più *decisionista* del sistema democratico.

In un solo caso, invece, i principi democratici postulano tassativamente come preferenziale il sistema proporzionale, e nel senso più ampio: quando si tratti di eleggere assemblee rappresentative munite di poteri costituenti o quand'anche si tratti di eleggere assemblee rappresentative ordinarie conferendo ad esse poteri speciali di revisione della Costituzione.

Poiché gli ordinamenti costituzionali, per avere vigenza effettiva basata su un reale, ampio ed effettivo consenso, nelle assemblee costituenti ed anche in quelle assemblee dotate di poteri paracostituenti, specie ove non si preveda in modo prevalente l'integrazione della volontà della rappresentanza con quella del corpo elettorale attraverso l'uso di strumenti di democrazia diretta, *il valore da prendere in considerazione in via primaria è quello della più ampia rappresentanza possibile di tutta la comunità degli interessi e dei valori di tutta la comunità.*

Deve ritenersi che al Presidente della Repubblica, in questo caso, incombano doveri specifici e spettano funzioni particolari di garanzia, affinché questo principio del rispetto della sovranità popolare venga pienamente rispettato.

Diverso è il caso in cui Camere ordinarie siano dotate, *non di poteri costituenti*, ma di *poteri costituiti*,^x per la sola revisione dell'ordinamento costituzionale. Per assicurare la maggiore rispondenza del

potere di revisione alla sovranità popolare si possono adottare anche altri meccanismi, quali la doppia lettura, le maggioranze qualificate, i referendum popolari approvativi.

Il Presidente della Repubblica adempierà anche in questo caso ai suoi doveri di garante dell'ordinamento costituzionale e di quel principio della sovranità popolare che è la "norma fondamentale", originaria e fondante dello Stato democratico.

4.6. Sembra ora utile riferire in termini storici e "tecnici", per completezza di esposizione, per ogni utile valutazione politica ed a chiarimento di quanto fin qui detto, quale fu lo stato e l'oggetto delle trattative in materia di riforme istituzionali durante l'ultima crisi di governo dell'aprile scorso, che si concluse con il cosiddetto concordato "sfilamento della questione relativa alle riforme istituzionali" dal tavolo delle trattative dei partiti che avevano manifestato l'intenzione di ricostituire sia il Governo di coalizione, sia la maggioranza parlamentare per sostenerlo.

4.6.1. Durante le trattative per la soluzione della crisi dell'aprile 1991 e in parallelo ad esse, si ebbero numerosi contatti, scambi di elaborati, confronti di tesi ed idee tra esponenti della progettata maggioranza, alla ricerca di una soluzione, cui ritenne di non far mancare un tentativo di contributo lo stesso Presidente della Repubblica, sia per il valore generale istituzionale dei problemi di cui si cercava una soluzione, sia perché il Capo dello Stato è il "commissario della crisi" ed ha il dovere di agevolare la soluzione, secondo le indicazioni raccolte nelle consultazioni: indicazioni che erano unanimi nel ritenere urgente e necessario affrontare il problema delle riforme istituzionali; e ciò anche perché il Capo dello Stato ha sempre manifestato il proprio giudizio: essere cioè ormai necessario provvedere ad una seria riforma delle istituzioni, per superare le

Il Presidente della Repubblica

ricorrenti crisi del sistema di governo, non meno che le insufficienze e le disfunzioni dell'amministrazione della giustizia, dell'ordine e della sicurezza pubblica, dei conti pubblici dello Stato, nonché per soddisfare le esigenze naturali ed insopprimibili di sviluppo di un Paese che è cresciuto ed ancora più vuole crescere in libertà e benessere, in una Europa moderna.

4.6.2. Nel corso delle trattative per la formazione del Governo furono elaborati sugli argomenti fin'ora qui trattati una serie di schemi, che nella loro semplicità erano ben rappresentativi delle varie posizioni e che furono utile strumento di confronto.(1)

4.6.3. Come è noto, le trattative tra le parti politiche impegnate a ricostituire il Governo di coalizione e la maggioranza parlamentare che lo avrebbe dovuto sostenere non approdarono su questo tema ad un qualche risultato di rilievo.

Tesi dirimente fu quella relativa al rapporto tra deliberazioni assembleari e referendum popolari in materia di riforme istituzionali. Si sostenne da una delle parti politiche che a referendum popolare, e precisamente confermativo, dovessero, anche obbligatoriamente, sottoporsi - e caso mai solo ed esclusivamente - le deliberazioni o i progetti adottati dalle Assemblee rappresentative, eventualmente per schemi separati in relazione a materie individuate e ad oggetti definiti, e da altra parte politica, sottoporsi invece al voto popolare nella forma del referendum deliberativo o approvativo, per ogni materia individuata ed oggetto definito ad esempio i modi di elezione del Capo dello Stato o altre

1) Gli schemi che sono stati elaborati durante la trattativa per la soluzione della crisi di governo sono contenuti in un'appendice al messaggio.

questioni relative alle forme di governo, non solo la proposta o le proposte che avessero ottenuto la maggioranza, ma anche, ove maggioranza qualificata o meno non si fosse raggiunta, quei progetti che avessero nelle Assemblee raccolto una "minoranza qualificata" di voto, (ad esempio il 25 per cento). Si prospettò anche la tesi che il secondo progetto, quello minoritario, purché avesse ottenuto analoga minoranza qualificata, dovesse essere sottoposto a referendum deliberativo insieme ed in alternativa al progetto maggioritario. Non fu possibile accordarsi né sui modelli di riforma né sulle procedure di revisione e l'argomento fu "sfilato" dal tavolo delle trattative.

4.7. Gli eventi della crisi portarono al fallimento di questa parte delle trattative, il dibattito politico e culturale che la precedette e che la seguì e che è tuttora in corso dimostrano, come il punto centrale della questione istituzionale risieda, oltre che nella prospettazione di modelli diversi in materia di "forma di governo", su questioni essenziali di procedura, e cioè sul rapporto tra "sovrano reale", cioè il popolo, e "sovrano legale", cioè le Assemblee rappresentative, ordinarie o straordinarie, al di là del fatto che esse siano dotate o meno di poteri normali o speciali.

CONCLUSIONI

5.0. Prima di concludere questo messaggio, vorrei rivolgere il mio pensiero anche a tutta la comunità italiana nel mondo, ai nostri connazionali all'estero privi, purtroppo, ancora della possibilità di esercitare lo ius activae civitatis senza esporsi alle gravi spese di viaggio e di soggiorno nelle occasioni elettorali.

Colgo questa occasione per sollecitare l'esame dei progetti di legge

giacenti presso le Camere, onde risolvere un problema che nei miei incontri con i nostri connazionali all'estero ho constatato sentitissimo.

Signori del Parlamento,

la richiesta di riforme istituzionali, di nuovi, moderni e più efficienti ordinamenti e procedure, non è quindi una richiesta solo "politica" o tanto meno "di ingegneria costituzionale", ma è una richiesta civile, morale e sociale di governo, di libertà, di ordine, di progresso da parte della gente comune; ed è una richiesta da parte di quei gruppi e di quei settori dirigenti del sistema politico, economico, culturale che avvertono come d'innanzi alle incalzanti scadenze europee, all'inadeguatezza dell'amministrazione, alle carenze e lentezze della giustizia, al dissesto della finanza pubblica, l'Italia corra il rischio che perda o sia insidiato il posto che si è meritatamente conquistato nel concerto delle Nazioni.

*oli perdere
or oli vedere*

Certo le riforme istituzionali non sono, di per sé, la soluzione di tutti questi mali o la garanzia assoluta avverso questi pericoli. Ma in una società moderna, anche proprio perché società di mercato, società pluralista di competizione che vive di confronto e di dialettica, più che mai è necessario un Parlamento efficiente nelle sue funzioni di legislazione e di controllo, ma anche un governo che governi ed una amministrazione che amministri, un giudice che giudichi, secondo diritto certo ed effettivo; proprio in una società come questa, che per vivere in libertà deve essere regolata dal diritto - perché libertà e regola del diritto sono valori fra loro non scindibili - è necessaria la certezza del diritto, che vuol dire prontezza e chiarezza nel legiferare, ognuno al proprio livello e nel proprio ambito territoriale, governo con responsabilità e responsabilità con governo, giudici liberi, indipendenti ed imparziali.

Ma nessuna riforma istituzionale ha mai da sola risolto i problemi di una società: a questo fine, è necessario l'impegno della società stessa, a tutti i livelli: le istituzioni sono uno strumento non sufficiente senza una aperta volontà politica e civile; ma sono uno strumento necessario che deve essere adeguato allo scopo.

Una sola opera di ingegneria costituzionale, infatti, per quanto avveduta, intelligente e lungimirante, non molto potrebbe ai fini di un mutamento profondo del modo di essere e di operare di uno Stato moderno, se non si combinasse con una reale *"metanoia"* del modo di fare politica, che coinvolga partiti, movimenti, cittadini, gruppi, ed insieme rinnovi concezioni, mentalità ed abitudini.

In una società politica moderna, complessa, aperta, dinamica, liberale come la nostra, *"metanoia"* della politica e riformismo istituzionale debbono essere momenti distinti ma sinergici di un'unica ed autentica rivoluzione democratica.

Ed è questa l'epoca per questa rivoluzione democratica del nostro Paese.

Al Presidente della Repubblica sembra che questo sia il momento magico in cui sperare in una reale capacità di cambiamento delle regole della politica e dell'assetto delle istituzioni democratiche e repubblicane.

Un impegno particolare di riforma e risanamento ricade dunque sulla società politica, in particolare per quanto attiene l'organizzazione ed il funzionamento dei partiti, come ho già accennato.

In una società aperta, pluralista, informata, quale è la società moderna, in una società che voglia essere governata dalle regole del diritto e dalla responsabilità, e quindi dalla individuazione delle competenze e dalla trasparenza del loro esercizio, i partiti debbono ritornare ad essere prevalentemente, giova ripeterlo, soggetti di progettazione politica, e per la raccolta del consenso attorno ai loro programmi, luoghi di formazione della

classe dirigente, propositori di essa e, quando ne ricevono il mandato, diretti e responsabili gestori del potere negli uffici cui siano democraticamente preposti. Non molto le leggi possono operare in tal senso: qualcosa si, e deve essere tentato. Di qui però deriva soprattutto un autentico impegno morale della comunità.

Questo discorso sui partiti, nel contesto di un più generale discorso sulle istituzioni, potrebbe apparire generico e astratto, se non affrontasse situazioni concrete, anche se sotto il profilo del generale problema del funzionamento del sistema.

Molte delle disfunzioni del nostro sistema politico, e la stessa causa principale del non elevato livello della morale pubblica e di quella privata dei governanti, sono attribuite, come ho già rilevato, al fatto che la nostra è stata, per quasi quarant'anni, una *democrazia bloccata*, e cioè una democrazia senza alternative di fondo tra governo e opposizione. In relazione a quanto viene osservato, e che cioè vi sono paesi in cui la stabilità dei partiti o delle coalizioni al governo del Paese non "offre" alternative, si afferma giustamente che non soltanto l'"alternativa", ma anche la stessa, sola "possibilità" reale dell'alternativa funziona da moderatrice del sistema.

Nel nostro Paese la "non alternanza" ha avuto delle cause strutturali collegate a situazioni internazionali aventi forte incidenza nella stessa vita interna del paese; essa ha trovato la sua motivazione ideologica nella contrapposizione, non solo politica, ma anche culturale e morale, di blocchi ideali differenti, e nella *riduzione* di questa situazione conflittuale reale, più che a posizioni politiche, quasi a "filosofie" dei due maggiori partiti la cui storia e la cui vita sembrano quasi potersi vedere come funzionali tra di loro.

Per essere stato l'un partito il fulcro del potere e del Governo, non

poteva non essere il partito avverso il fulcro e l'egemone aggregatore dell'opposizione.

Per essere stato il principale partito d'opposizione parte di uno schieramento politico internazionalista, avente forti riferimenti con un robusto schieramento politico militare antagonista (al campo in cui era schierato il nostro Paese), il cui corollario era la sovranità limitata dei paesi che del sistema facevano parte, al partito più forte della maggioranza anche in quanto riferentesi ad istituzioni ed organizzazioni religiose con fedi ben radicate nella coscienza degli uomini, era ⁱⁿsporsi al centro di un contro-schieramento essenzialmente liberal-democratico anticomunista, ma soprattutto occidentale ed anti-sovietico.

inevitabile

La rigidità di un sistema di democrazia bloccata e senza alternanza fu parzialmente mitigata, almeno nei suoi effetti estremi, dalla presenza delle forze politico-parlamentari: socialdemocratici, liberali, repubblicani, socialisti ed autonomisti. La loro autonomia di pensiero ed elaborazione politica, l'originalità e la specificità di iniziative, sul piano istituzionale, nella società politica e nella comunità civile, riuscirono non solo a concorrere in modo determinante all'affermarsi dei valori di libertà e di giustizia, al funzionamento del sistema rappresentativo democratico, al governo del paese nella libertà e per il progresso, ma resero anche possibile una dialettica delle idee e la realizzazione di un sistema almeno parziale di controllo.

Il sistema politico italiano fu smosso dalla sua rigidità ideologica e pratica ed avviato ad una qualche fluidità dal processo riformista ed autonomista del partito socialista, la cui dislocazione - sofferta e profondamente maturata, in fedeltà ai suoi valori tradizionali ed alla sua storia e frutto di una coraggiosa e lungimirante revisione di alcuni suoi giudizi storici - nello schieramento liberal-democratico ed occidentale, fu elemento fondamentale di sviluppo nella società civile e politica e, ancor

più, incoraggiando dapprima riforme incisive, fattore di avviamento e di propulsione del processo riformatore ora in sviluppo.

Negli anni epocali 1989-1990, il muro di Berlino è stato abbattuto, i reticolati, simboli e strumenti della cortina di ferro, sono stati divelti, i governi comunisti sono stati deposti, il sistema politico, economico e militare del Patto di Varsavia si è dissolto, nei Paesi dell'Est si sono insediati regimi democratici, essi ricercano forme nuove e sincere di collegamenti tra di loro e con altri per la propria difesa ed il proprio sviluppo economico, la perestroika avanza anche se gradualmente nella stessa Unione Sovietica! Un vento di libertà è soffiato imponente spazzando via i rottami della storia dall'Ovest all'Est! Ma esso è soffiato anche da Est ad Ovest!

Nel nostro Paese, venuti meno gli inevitabili condizionamenti ed i coinvolgimenti internazionalistici, già peraltro notevolmente ridimensionati per effetto di precedenti decisioni, nulla ora impedisce che il partito che vuole raccogliere la vasta eredità di sogni infranti e di utopie tramontate, ma anche di passione generosa, prenda risolutamente posto - qualora lo voglia - nei grandi schieramenti politici e partitici europei, con una definitiva opzione, nel nome e nell'azione, per una sinistra democratica nell'alveo della grande tradizione liberale e socialista dello stato rappresentativo e di diritto. Ed è mio auspicio che quelle masse di lavoratori, intellettuali, operai, contadini, tecnici ed artigiani che non già la loro vocazione popolare, bensì settarismo ed utopia tennero in parte "separati", entrino pienamente nel circuito vitale del sistema democratico, nazionale ed europeo, nella alternanza di funzioni di opposizione e di governo propria di una democrazia pienamente compiuta.

Un partito, sgravato da una funzione vicaria rispetto ad un sistema di democrazia socialista e laica che oggi si è in gran parte ricomposta, centro dello schieramento democratico sul fronte interno e su quello

internazionale e garante della sua tenuta, nella situazione politica totalmente mutata in Europa nel nostro Paese, riacquisti la "santa libertà" di un partito avente una propria specifica iniziativa, partito quindi nuovamente di proposta, partito non solo di vocazione di governo, ma di guida della società, e non solo partito di mediazione e raccolta.

Se a questi due partiti ho fatto primario e specifico riferimento non è né per predilezione particolare - che non vi è, né mi sarebbe consentita - ma perchè è ad essi che la nuova stagione della democrazia pone i problemi più pressanti, in termini ideali e pratici, della cui soluzione essi sono debitori verso il Paese, perchè è sulla storia del Paese che le loro storie particolari hanno fortemente influito. In altre parole, tali valutazioni riguardano esclusivamente, per l'economia di questo messaggio, e per il suo fine, quello che sembra essere stato l'effetto che la specificità storica dei loro ruoli ha avuto sul funzionamento pratico e reale del nostro sistema politico e costituzionale. I loro meriti nella ricostruzione del Paese, nella lotta per la libertà e l'indipendenza della Patria, nella sua difesa da pericoli di egemonie straniere, nel radicamento della democrazia e nella battaglia contro l'eversione ed il terrorismo, fanno parte di un altro capitolo nobile ed eroico della storia d'Italia, fianco a fianco con i meriti altissimi dei pari spettanti alle forze politiche liberal-democratiche, autonomiste, laiche e socialiste, ed alla società civile.

Ma è di ogni tradizione, di ogni forza politica, area culturale e ambito religioso, che ha bisogno l'impegno a rinnovare oggi le istituzioni democratiche ed a vivificarle domani di spirito autenticamente repubblicano: dalla nazionale, alla liberale, dalla socialista, alla laica, dalla repubblicana alla radicale, all'autonomista, a quella degli operai e contadini di storia comunista, ai credenti e ai non credenti !

E tutte le forze politico-parlamentari debbono sentire questo come un impegno primario.

Le stagioni delle riforme istituzionali sono state sempre le stagioni della crescita delle sfide, dei rischi di una società: la primavera delle istituzioni deve essere insieme la primavera della comunità, se ad esse vogliamo che segua la maturità di un'estate in cui la Nazione italiana possa cogliere i frutti del suo passato e del suo presente, della sua storia, della sua vocazione europea e mediterranea ed essere soggetto rispettato e prezioso dell'Europa e della Comunità internazionale.

La nobiltà del fine ci illumini! Una Italia moderna e civile, una Repubblica comunità vera di uomini liberi ed eguali, una Patria luogo e sentimento comune dei cittadini, uno Stato democratico fondante il diritto e garante di esso, forte del reale consenso dei cittadini, una società politica pervasa di valori e programmi e scuola di servizio e responsabilità, una comunità civile luogo di ricerca e vita della verità, del bello e del giusto.

Questo dovrebbe essere il fine di una riforma delle istituzioni ed insieme di un rinnovato impegno morale e civile degli italiani che lo determini e lo accompagni; la validità e la serietà dell'impegno, frutto di ricerca, disinteresse, senso civico, coraggio delle decisioni, lungimiranza e praticità, avrebbe richiesto ben altro messaggio, sia nel testo che soprattutto nell'autore. Suppliranno: la gente comune con il suo buon senso, e la classe dirigente italiana con la sua preparazione, suppliranno i partiti, i sindacati, le associazioni degli imprenditori, tutti coloro che in forma singola od associata vogliono concorrere al rinnovamento istituzionale.

Ma perché si apra l'invocata, feconda stagione di rinnovamento delle istituzioni e perché essa dia i frutti di giustizia, equità, libertà, uguale opportunità che i cittadini attendono, occorre non solo un impegno forte delle assemblee rappresentative, ma il concorso dello schieramento, il più ampio possibile, delle forze politiche, sociali, culturali, religiose, economiche, d'ogni parte d'Italia!

Parlare di rinnovamento delle istituzioni e considerare questo

10 - Preside delle scuole - Suppliranno

problema come prioritario non significa dimenticare o non riconoscere, come ho già detto all'inizio di questo messaggio, il grande valore che la Costituzione del 1948 ha per la storia e nella storia del nostro Paese, una Costituzione che è stata il frutto di lotte gloriose che hanno segnato il completamento del nostro processo risorgimentale, di cui fu sempre sogno ricorrente e mai avverato quello di una Assemblea Costituente.

Non credo che coloro i quali, nella Camera dei Comuni del Regno Unito, votando nel 1911 e nel 1947 le leggi che cambiavano radicalmente la struttura del venerando Parlamento Britannico, ~~X~~ alterando i rapporti fra le due Assemblee rappresentative di quel Parlamento o che ampliavano il suffragio introducendo un vero sistema politico-sociale democratico, ritenessero di sconfessare le decisioni assunte dal Parlamento di Londra durante la gloriosa rivoluzione del 1688-89 che avevano trasformato l'Inghilterra da monarchia assoluta a monarchia costituzionale.

Non credo che il popolo francese, quando si diede la Costituzione della Quinta Repubblica, abbia inteso o sentito di rinnegare i valori della Resistenza, che erano stati posti alla base della Quarta Repubblica e della sua Costituzione.

Non credo che chi la Quarta Repubblica francese ha fondato, abbia voluto rinnegare la Costituzione della Terza Repubblica, sotto la quale la Francia aveva combattuto e vinto la Prima Guerra Mondiale.

Una cosa è parlare con senso di giusta sacralità della Costituzione del 1948, come insieme di principi, valori, istituzioni, in cui si è coagulato il frutto di una battaglia ideale e di una lotta per la libertà e per il riscatto nazionale; altra cosa è parlare di rinnovamento delle istituzioni. Chi però ritenesse che invocare una stagione di riforme istituzionali significhi non onorare chi è caduto nella Resistenza, chi ha lottato contro la dittatura, chi

ha pagato nelle galere, perchè l'Assemblea Costituente potesse essere convocata, chi ha comunque servito o cercato di servire la patria, perchè il popolo potesse liberamente darsi nuovi ordinamenti, scegliendo con voto diretto fra Monarchia e Repubblica, perchè l'Assemblea Costituente potesse liberamente deliberare la nostra Costituzione; chi ritenesse di nascondersi dentro questa Costituzione, dietro questa Costituzione e, trasformatala in un feticcio volesse sbarrare la strada a quella che è la legittima richiesta di nuove istituzioni, in realtà tradirebbe e lo spirito e i valori della Costituzione del 1948.

Mutate le condizioni storiche che condussero al glorioso patto che fu posto alla base della Costituzione del 1948, venute meno le complesse vicende che attraversarono la storia d'Italia e questi ordinamenti condizionarono nella loro applicazione, quello che si chiede è un nuovo patto nazionale da porre a fondamento delle rinnovate istituzioni democratiche e repubblicane: né la Storia recente né quella passata, né velo consunto di ideologie o fantasmi di utopie, o animus di rinvicita o rivalsa, né spirito da vinti o da vincitori - poiché quando è la libertà che vince tutti hanno vinto - può porre ostacoli, a questo incontro di cittadini e di forze politiche, per un nuovo patto per una rinnovata Repubblica.

Oggi abbiamo bisogno di una democrazia compiuta e governante!

Ai membri del Parlamento, di questo Parlamento spetta assumere l'onore e l'onere di aprire nelle Camere un ampio dibattito sulle riforme più utili e necessarie allo sviluppo dello Stato democratico, al rinnovamento delle sue istituzioni, con l'effettivo, consapevole ed operoso consenso e concorso dei cittadini, alla supremazia del diritto, alla crescita di una comunità di liberi nel segno della giustizia. Mi auguro che questo

10 - Presunto della Repubblica

Parlamento intenda farlo e che non troppo angusto appaia, sia od anche diventi politicamente e temporalmente l'orizzonte entro cui esso è chiamato ad operare, e la cui concreta ampiezza, in termini non solo di calendario, ma di disponibilità politica, non mi sembra però possa costituire, di fronte alla comunità nazionale, motivo di evasione o ritardo per la classe politica nell'impegno riformatore, dato che sempre viva ed utilizzabile è la fonte di ogni possibile, rinnovata legittimazione politica ed istituzionale, e cioè il corpo elettorale. Né si invocino le urgenze immediate, che sono reali ed a cui bisogna porre senza indugio rimedio: il risanamento della finanza pubblica, la lotta alla criminalità organizzata, la riforma del sistema assistenziale, sanitario e pensionistico. Non sembra peraltro che il ritardo nell'affrontare il tema delle riforme sia stato di una qualche utilità in questo campo nei tempi passati.

A questo mio messaggio non conferisce, ne sono pienamente consapevole, specifica autorità dottrinale, nè particolare autorevolezza politica - come certo in questo momento sarebbe stato necessario - nè personale prestigio di guida morale, che non ho, nè titoli di rappresentanza di forze sociali e politiche che non possiedo, nè una mia attuale particolare dimestichezza con il mondo della cultura giuridica e istituzionale; ma mi auguro che ad esso assegni almeno nei confronti del cittadino comune una qualche concreta autenticità e praticità il mio lungo impegno in Parlamento e negli altri Uffici dello Stato che mi furono assegnati, molto più per effetto degli eventi che per titoli di rappresentanza politica effettiva o per particolari competenze e meriti, e nei quali, da persona comune, ho maturato un'utile esperienza in un non comune impegno. E mi auguro che a questo messaggio, almeno per la gente comune, conferisca un suggello di semplice sincerità la mia irrevocabile decisione, suggerita da doverosa

X ;
X
X
X, E...

M. Presidente della Repubblica

modestia e da senso dei propri limiti ma anche da consapevole realismo molto più che da calcoli politici, decisione dettata anche insieme da considerazioni istituzionali come da pur irrinunciabili scelte personali di considerare terminata con la data del 3 luglio 1992 la mia esperienza presidenziale, confermando peraltro che fino a quella data totale e pieno sarà il mio impegno per l'espletamento del mio mandato al servizio della Nazione, con l'assunzione di tutte le responsabilità e l'esercizio di tutti i poteri che vi sono connessi; e con l'esaurimento naturale della mia esperienza presidenziale terminerà anche il mio quarantennale impegno di politico militante che la legge e la consuetudine d'altronde individuano e limitano nella attribuzione di diritto di un seggio senatoriale vitalizio, ricoprire il quale sarà per me un grande onore e una grande gioia perchè mi permetterà di rientrare con semplicità, umiltà ed in piena libertà, in quella che io sempre considero la mia vera e vecchia casa istituzionale: il Parlamento.

Il dibattito parlamentare che dovrà seguire questo mio messaggio nelle forme che consigliano le attuali circostanze e che prescrivono i principi e le norme relative ai ruoli e alle responsabilità proprie del Presidente della Repubblica e delle Camere mi auguro si sviluppi non sulle cose che io ho prospettato, ma sui temi che io ho indicato come recepiti da corale sollecitazione della gente e dalla società civile a livello di istituzioni di società del nostro Paese: sui giornali, sulle riviste, sugli altri mezzi di comunicazione, nelle università e nelle scuole, nelle fabbriche e nelle botteghe, nelle associazioni e nelle case, nelle città, nei villaggi e nelle campagne, tra i dotti e tra la gente comune, in un ampio dibattito sullo stato della Repubblica e sui mezzi e rimedi per migliorarla nell'interesse di tutti.

E' mio fervido voto che le Camere trovino tempestivamente tempi e

modi per studiare le vie, i metodi e i mezzi per i necessari esami, gli utili confronti e le esigite delibere per far si che con l'elezione di un nuovo Parlamento dotato delle opportune e specifiche competenze o in altra sede e forma, sempre in conformità ai principi della vigente Costituzione, pur nelle modifiche che ad essa già in questa legislatura sarà necessario apportare, si possa aprire una nuova rigogliosa stagione di forti istituzioni democratiche e repubblicane al servizio dei cittadini e della Nazione.

Iddio protegga l'Italia!

APPENDICE

Schema A

I disegni di legge di revisione costituzionale saranno tutti sottoposti a referendum approvativo, ancorché approvati con la maggioranza dei 2/3 o superiore e cioè sempre, qualunque sia la maggioranza, ex-ufficio senza necessità di richiesta.

Il procedimento di revisione si articola cioè in due fasi: una parlamentare, in cui è richiesta per l'approvazione almeno la maggioranza assoluta, e la fase "popolare", cioè quella in cui necessariamente ed ex-ufficio la legge approvata (schema organico) è sottoposta a voto popolare con referendum.

Schema B

a. Le norme di revisione costituzionale dovranno essere raccolte per omogeneità di materia ed oggetti in schemi organici;

b. quando uno schema organico sia approvato con la maggioranza dei 2/3 in ciascuna Camera, esso è promulgato quale legge costituzionale, senza che sia necessario o possibile sottoporlo a referendum;

c. quando uno schema organico sia approvato da ciascuna Camera con una maggioranza superiore alla metà ma inferiore ai 2/3, è obbligatoriamente sottoposto a referendum;

c. bis quando uno schema organico ottenga meno della maggioranza dei 2/3 ma almeno la maggioranza assoluta, in ciascuna Camera, su detto schema può esser richiesto referendum "alternativo" tra lo schema approvato ed una contrastante proposta avente non contenuto normativo, ma di solo indirizzo, rivolto alle Camere;

d. quando nessuno schema organico ottenga neanche la metà più uno dei voti, ma in ciascuna Camera due o più schemi organici che intendono disciplinare la stessa materia e lo stesso oggetto ottengano una "minoranza qualificata" (ad es. 1/4 dei voti) su di esso può esser richiesto referendum da almenoelettori;

Schema C

Osservazioni allo schema tracciato dal P.d.R. sulla fase costituente.

Bisogna rendere esplicito che, per tutta la durata del mandato costituente, i componenti della "Commissione dei 91" cessano da ogni altra attività parlamentare e non entrano nel computo per la formazione di altri organi nei due rami del Parlamento.

Forse, con l'aumento del numero dei componenti da 91 a 150, si potrebbe ottenere:

a) un esperimento concreto di come funzionano le due Camere con un minor numero di componenti;

b) l'omissione della fase "propositiva" delle due Assemblee che - come è facile immaginare, sarebbe lunga e farraginoso, malgrado l'eventuale

fissazione di termini - per passare direttamente alla fase della deliberazione, con esclusione di ogni emendabilità.

c) i referendum debbono svolgersi insieme alle elezioni politiche.

X
X
I

Schema D

a.

Con legge costituzionale, da adottarsi nelle forme previste dall'art.138 della Costituzione, alla Camera dei Deputati ed al Senato della Repubblica, che saranno eletti per costituire la XI Legislatura, saranno attribuiti i poteri costituenti da esercitarsi, in deroga alla procedura stabilita dal citato art. 138/C, secondo norme ispirate ai principi e criteri direttivi di cui appresso.

[a.

(1) La legge costituzionale di cui al punto a. sarà sottoposta a referendum approvativo, qualunque sia la maggioranza parlamentare con la quale sarà approvata].

b.

La Camera dei Deputati ed il Senato della Repubblica che saranno eletti per costituire la XI Legislatura Repubblicana eleggeranno una Commissione Parlamentare Costituente di 91 membri [più eventualmente i Senatori a vita, gli ex Presidenti della Camera ed altri membri di diritto].

b.(

1) Quaranta membri della Commissione saranno eletti dalla Camera dei Deputati e quaranta membri dal Senato della Repubblica, ciascuno tra i propri membri con il sistema proporzionale d'Hondt.

dt

alter [b.(

1) Quaranta membri della Commissione saranno designati dal Presidente della Camera dei Deputati e quaranta membri dal Presidente del Senato della Repubblica, in seno a ciascuna assemblea, in proporzione [complessiva] ai vari gruppi e su designazione di essi [per elezione a scrutinio segreto] [tenuto conto dei membri di diritto].

b.(

1) La Commissione eleggerà, anche fuori dal suo seno, un Presidente; qualora egli sia già componente della commissione, sarà surrogato.

b.(

1.1) Eleggerà altresì un ufficio di Presidenza.

c.

La Commissione avrà i poteri previsti dalla legge costituzionale.

d.

La Commissione elaborerà [entro otto mesi] dalla sua elezione uno o più schemi organici di riforma costituzionale, distinti per materia ed oggetto.

d.(

1) Ciascun membro del Parlamento avrà il diritto di presentare alla Commissione proposte di schemi organici, ancorché non facente parte della Commissione.

[d.

(2) Egual diritto avranno i Consigli Regionali).

d.(

3) La Commissione trasmetterà con relazione a ciascuna Camera contemporaneamente gli schemi organici di riforma costituzionale che in seno alla Commissione stessa abbiano ottenuto almeno [un quarto] [un quinto] dei voti dei membri della Commissione.

e.

Ciascuna Camera esaminerà in prima lettura gli schemi organici ad essa trasmessi e potrà formulare in ordine ad essi raccomandazioni nella forma e con la procedura prevista per l'approvazione degli emendamenti.

e.(

1) Ciascuna Camera dovrà provvedervi entro [... mesi] [dalla sua elezione] [dalla trasmissione dello schema organico].

f.

Dopo che entrambe le Camere glieli abbiano trasmessi o che sia decorso il termine per il loro esame, la Commissione esaminerà gli schemi organici con le eventuali raccomandazioni approvate dalle Camere e delibererà su di essi con gli eventuali emendamenti [entro ... mesi] [dalla sua costituzione] [dalla trasmissione da parte delle Camere].

g.

Ciascuna Camera esaminerà in seconda ed ultima lettura successivamente, iniziandosi dalla Camera dei Deputati, gli schemi organici definitivi che abbiano ottenuto dalla Commissione almeno [un quarto] [un quinto] dei voti dei membri componenti la stessa.

g.(

1) In relazione a ciascun schema organico le Camere voteranno: "si" oppure "no", senza facoltà di emendarli.

h.

Gli schemi organici che saranno approvati in seconda lettura da entrambe le Camere nello stesso testo con il voto favorevole di almeno due terzi dei propri componenti, saranno promulgati dal Presidente della Repubblica quali leggi costituzionali dello Stato.

h.(

1) Gli schemi organici che saranno approvati in seconda lettura da ciascuna Camera con il voto della maggioranza dei membri di ciascuna di esse saranno sottoposti a referendum approvativo nelle forme previste dalle norme vigenti e, se approvati, saranno promulgati dal Presidente della Repubblica.

alter [h.(

1) Gli schemi organici che saranno approvati in seconda lettura da ciascuna Camera con il voto favorevole della maggioranza dei membri di ciascuna di esse saranno promulgati dal Presidente della Repubblica quali leggi costituzionali dello Stato, se entro tre mesi dalla loro pubblicazione non sarà richiesto referendum approvativo nelle forme previste dalle leggi in

Il Presidente della Repubblica

vigore. Svoltosi il referendum, saranno promulgati se saranno stati approvati].

h.(

2) Su gli schemi organici che, benché non approvati, abbiano ottenuto in seconda lettura in ciascuna Camera il voto favorevole di almeno un quinto dei membri di ciascuna Camera [numero di elettori, numero di deputati, numero di Consigli Regionali] potranno chiedere referendum approvativo.

h.(

3) Spetta al Presidente della Repubblica, sentita la Corte Costituzionale, formulare i quesiti, anche alternativi e per parti separate, per ciascun referendum approvativo, accorpando quelli che intendono disciplinare la stessa materia e lo stesso oggetto, in modo tale che chiara e precisa sia la deliberazione del corpo elettorale, facendoli eventualmente svolgere anche in giorni diversi.

i,

[Requisiti di validità del referendum].

j.

Il Presidente della Repubblica promulgherà quali leggi costituzionali dello Stato gli schemi organici che saranno stati approvati con il referendum approvativo.

k.

Entro due mesi dalla promulgazione dell'ultima legge costituzionale approvata con la procedura speciale, il Presidente della Repubblica, conformemente al parere obbligatorio e vincolante della Corte Costituzionale, provvederà ad emanare il nuovo testo della Costituzione della Repubblica, quale risulta dalle parti non emendate e dalle nuove leggi costituzionali, con la denominazione di: "Costituzione della Repubblica Italiana 1948-[anno di approvazione delle Novelle], con i soli cambiamenti resi necessari dal coordinamento del nuovo complesso di norme.

k.(

1) Le leggi costituzionali promulgate entreranno in vigore il trentesimo giorno successivo a quello della pubblicazione del nuovo testo della Costituzione da parte del Presidente della Repubblica.

100 - Statuto della Repubblica

Napoli, 1 ott. 92

Caro Costiga, grazie del tuo biglietto
e delle copie sulle nomine dei senatori a
vita. Avevo letto le dichiarazioni di Scal-
faro e la tua molto come in repubblica. Come
tu sai, io non feci elezioni per essere no-
minato e la tua decisione autonoma non

potrà mai accusare i miei sentimenti di
gratitudine per la stima che hai
voluto esprimere in quella circostanza.
Quanto alla questione sui poteri essa
certamente esiste e sarebbe obbligato-
rio per il Parlamento di risolverla
con una legge.

Come sai io non vengo a Roma quasi
mai e non ho quindi avuto modo di vederti.

Molti cordiali saluti
Tuo F. De Martino

102

Francesco Cossiga

Il Presidente della Repubblica

MESSAGGIO DI FINE ANNO 1991

Care cittadine e cari cittadini!

1.0. L'anno 1991 è ormai giunto al termine con il suo bagaglio - come è proprio delle umane vicende! - di gioie e di dolori, di successi e di insuccessi, di traguardi raggiunti e di mete non conquistate, di serenità e di timori! Ma, me lo auguro fervidamente, con intatte e vive per il 1992 che è ormai alle porte, tutte le speranze in un avvenire di pace, di progresso e di ordine civile nella libertà, di benessere personale e comune!

1.1. Volge ormai al termine anche il mio mandato di Presidente della Repubblica che scadrà infatti il 3 luglio 1992: e si avvicina con esso, il dovere di dar conto alla mia coscienza ed alla gente comune del mio Paese, del modo in cui, da Capo dello Stato e da rappresentante dell'Unità Nazionale, ho cercato di servire la Nazione e la Repubblica, mi auguro con serenità, buona volontà e fede sincera, in spirito di servizio alla Patria ed ai nostri liberi ordinamenti, fedele alle leggi dello Stato, ma soprattutto ai dettami supremi della coscienza; chè, altrimenti, ve ne chiedo scusa!

2.0. Questo tradizionale messaggio è il mio primo meditare ad alta voce con voi, al termine di questa esperienza, delle cose che a mio giudizio interessano il Paese ed i cittadini, delle cose passate che hanno intessuto o delle cose future che formeranno domani la trama della vita di tutti e di ognuno: vi sarà un'altra occasione di ideale incontro con voi prima che io lasci il mio Ufficio il 3 luglio 1992, nel quale è mio intendimento rendervi pienamente conto della mia azione e ringraziarvi per la comprensione, il costruttivo spirito critico e la solidarietà con cui avete seguito, accompagnato e confortato la mia azione in questi lunghi sette anni.

3.0. Nell'anno che volge al termine abbiamo vissuto nella scena internazionale eventi memorabili ed esaltanti, ma anche tragedie immense.

3.1. Con le operazioni militari per la liberazione del Kuwait e per la restaurazione dell'ordine internazionale brutalmente violato, condotte, - con la responsabile partecipazione del nostro Paese -, dagli Stati della Coalizione per mandato del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, pur tra lutti e sofferenze immense ed anche con divisioni serie all'interno di non pochi Paesi, - tra cui anche il nostro - si sono affermati certamente il principio della supremazia del diritto delle genti e l'autorità dell'Organizzazione delle Nazioni Unite sulla pratica della prepotenza; ma è al contempo, tra i bagliori di guerra, svanito il sogno di una pace, frutto

miracoloso della fine del duro confronto tra i Paesi democratici dell'Occidente ed il sistema politico, militare ed ideologico comunista dei cosiddetti "Stati del socialismo reale" egemonizzato dal Partito Comunista e dagli organi statuali della ex-Unione delle Repubbliche Socialiste Sovietiche. Si è compreso così, drammaticamente, come la pace sia un bene prezioso e delicato da promuovere, conquistare e custodire con coraggio e pazienza, con spirito di umiltà e di solidarietà, con senso di giustizia e di equità, con impegno continuo.

3.2. E nell'impegno per la pace una speranza si è anche aperta nel tormentato Medio Oriente, regione importante per gli equilibri dell'area mediterranea, con l'inizio a Madrid di un processo negoziale di pace tra Paesi arabi ed Israele, ma anche e soprattutto tra Palestinesi ed Israeliani. E' stato così intrapreso un cammino forse faticoso, forse ancora lungo, ma dal quale è legittimo sperare che possa scaturire un ordine politico ed economico più equo e finalmente pacifico in quella tormentata regione.

3.3. Il vertice dell'Alleanza Atlantica, tenutosi a Roma nel novembre scorso, ha giustamente rivendicato all'Alleanza il merito di aver preservato con la dissuasione, per oltre quarant'anni, la pace, di aver difeso all'esterno l'indipendenza e la sovranità degli Stati membri e degli altri Stati non sovietizzati dell'Europa dalla minaccia del sistema politico-militare del blocco sovietico e di averli garantiti dall'insidia costituita, per i loro ordinamenti democratici e per i loro regimi di libertà, dalla presenza aggressiva di movimenti comunisti internazionalisti, che dal quel blocco traevano ispirazione, sostegno, forza e garanzia, capacità di influenza, anche attraverso la pratica della disinformazione, della intimidazione, del ricatto, della infiltrazione. In relazione ai tempi mutati, il Vertice ha ora adottato una strategia politica e militare moderna per la tutela della sicurezza europea ed atlantica: ad essa ha inoltre associato, nel Consiglio di Cooperazione Nord Atlantico, Paesi che avevano conquistato da poco tempo la loro indipendenza ed un regime di libertà, affrancandosi da una spietata egemonia esterna e dal peso di dolorose tirannidi interne; ed ha aperto anche a Paesi, come la Russia, che erano stati in regime comunista suoi antagonisti duri e diretti.

L'Italia è stata parte attiva di queste storiche decisioni e di questi importanti processi, anche quale membro della NATO e dell'Unione Europea Occidentale, per la tutela della sicurezza e per il consolidamento di una pace più stabile.

3.4. Parte di quegli stessi Paesi, e l'Italia in prima linea fra essi, iniziò dal 1957 il cammino della unificazione europea, fattore determinante anch'esso della difesa della loro libertà, della loro indipendenza, del loro

progresso economico, sociale e politico e, per essere stato faro di speranza e punto certo di riferimento, ausilio prezioso alla volontà di ribellione e riscatto che portò alle pacifiche e vittoriose rivoluzioni dell'Europa centrale e orientale per la libertà e l'indipendenza.

Le Nazioni europee possono essere, e noi tra di loro e con loro, fiere di questa costruzione di libertà e di pace!

3.5. A Maastricht, i Dodici Paesi della Comunità Europea hanno adottato importanti ed in gran parte definitive decisioni, che avviano risolutamente il processo dell'unificazione politica, economica e monetaria, la costruzione unitaria cioè di una nuova Europa, non chiusa però in se stessa - e come mai questo si potrebbe conciliare con la magnifica stagione di libertà che vive oggi l'Europa intera? -, ma anzi aperta ai Paesi di rinnovata democrazia dell'Europa centrale ed orientale. La scadenza fissata e le scadenze intermedie prescelte per raggiungere questa unità, - stabilite negli accordi di Maastricht in termini di convergenza economica -, da un lato aprono orizzonti di forte impegno politico, sociale, occasioni importanti di sviluppo economico, scientifico e tecnologico in un più ampio spazio territoriale ed umano - l'Europa unita -, ma, dall'altro, vincolano anche il nostro Paese a traguardi seri di risanamento finanziario e ad una politica economica e finanziaria severa e sollecitano un forte impegno alla ricerca ed alla produttività, impongono riforme radicali sul piano dell'efficienza e della trasparenza nell'Amministrazione pubblica e dei pubblici servizi.

Il significato profondo di tutto ciò, per l'Italia, è che il processo per l'unificazione economica e monetaria dell'Europa è oramai definitivamente ed irrevocabilmente avviato. Dobbiamo assolutamente evitare di restare esclusi da tale processo, per nostre inadeguatezze di natura interna, o per l'incapacità di adeguarci ai criteri economici e monetari fissati per l'ammissione a questo "club". In altre parole, se in futuro non sapremo adottare le misure necessarie, ci troveremo praticamente fuori dall'Europa.

Spetta a noi, al Governo, al Parlamento, alle forze politiche e sociali, ai movimenti della società civile, ai cittadini scegliere ora consapevolmente e responsabilmente tra un avvenire di isolamento sostanzialmente autarchico ed una partecipazione a pieno titolo all'Europa unita ed al suo avvenire comune di progresso sociale, civile ed economico.

Mi auguro che la saggezza ed il coraggio - anche il coraggio delle cose difficili - prevarranno!

Il Presidente della Repubblica

Dobbiamo dare atto al Governo della Repubblica ed al Parlamento nazionale di aver operato scelte giuste, sia sul piano europeo con l'approvazione degli accordi di Maastricht, sia sul piano interno con l'adozione, in sede di approvazione di bilancio dello Stato, di una difficile manovra economico-finanziaria.

4.0. Grandiosi e definitivi appaiono, proprio al termine del 1991, già di per sè denso di fatti importanti, gli avvenimenti storici di questi ultimi giorni: la dissoluzione dell'Unione delle Repubbliche Socialiste Sovietiche - potenza egemone da oltre settant'anni dell'ormai smembrato sistema politico-militare dei cosiddetti "stati del socialismo reale" - dopo il tentativo di un colpo di Stato reazionario fallito, per il coraggio del popolo di Mosca, di San Pietroburgo, dell'intera Russia, guidato da Boris Eltsin e dagli altri dirigenti democratici e per la lealtà delle Forze Armate alla causa della democratizzazione delle loro Nazioni ha suggellato, con l'emblematico ammainare della bandiera rossa dalla torre del Cremlino, la sconfitta della tragica e fosca utopia comunista, che aveva avuto in settant'anni di spietata dittatura, un tragico corteggio di assassinati, carcerati, perseguitati e che per di più aveva tratto in inganno in tutto il mondo milioni di uomini e donne che in essa avevano creduto come promotrice di valori di libertà, di liberazione, di giustizia e di eguaglianza!

Prima ricevendo, con il rispetto e la considerazione a lui dovuti per la sua persona e per ciò che rappresentava, Boris Eltsin, Presidente di quella Federazione, e poi compiendo il conseguente atto formale, l'Italia ha riconosciuto quali Stati indipendenti e sovrani l'antica Russia, ed insieme ad essa la gloriosa Ucraina, in attesa che, in applicazione ed in aderenza alle determinazioni europee, possiamo riconoscere anche gli altri Stati e quindi insieme ad essi la loro nuova Comunità di Stati indipendenti sorta a Alma-Ata.

Già avevamo riconosciuto la indipendenza e sovranità della Lituania, della Lettonia e dell'Estonia, che ne erano state brutalmente spogliate dal patto scellerato intercorso nel 1939 tra il Reich Nazista e L'Unione Sovietica, cioè fra il Nazismo e - singolare congiunzione e significativa collusione! - il Bolscevismo.

Questi avvenimenti suggellano il processo di libertà e di liberazione che aveva avuto origine nei fatti epocali del 1989 e del 1990: il crollo del muro di Berlino, la riconquistata libertà ed indipendenza della Polonia, della Cecoslovacchia, dell'Ungheria, della Bulgaria, della Romania, dell'Estonia, della Lituania, della Lettonia, la pacifica ricomposizione della Nazione tedesca in uno Stato repubblicano e democratico.

Ancor più, essi confermano definitivamente il fallimento del comunismo nella sua storica realizzazione; il crollo dei sistemi politici del

Il Presidente della Repubblica

cosiddetto "socialismo reale"; il tramonto di un'utopia che, volendo realizzarsi in realtà, ha cercato di farlo con la violenza e la menzogna; una utopia fosca non solo per lo scempio della libertà e della verità che ha tratto seco, ma per l'inganno che ha costituito per milioni e milioni di uomini e di donne che in essa credettero e per essa lottarono come in un ideale di libertà, liberazione, giustizia ed uguaglianza umana. Molto può anche perdonarsi, ma non l'inganno perpetrato ai poveri, ai generosi, agli oppressi, agli sfruttati, agli emarginati; non l'asservimento ad un totalitarismo oppressivo, abusando dei termini sacri di libertà ed uguaglianza!

Non vano è stato il sacrificio di milioni di uomini e donne, in questi anni di oscura e sanguinosa tirannide nell'Europa centrale e dell'est, nelle carceri e nei gulag; non vana la loro lotta nelle fabbriche, nelle chiese, nelle scuole e nelle campagne; non vana è stata la coraggiosa, solitaria, rivoluzionaria e quasi disperata scelta di Michael Gorbaciov, cui va il nostro rispetto e la nostra gratitudine; non vano è stato l'impegno alla resistenza nel nome della libertà, delle forze democratiche dell'occidente: liberali, socialiste, laiche e cristiane, che così escono vincitrici da questo scontro epocale, affermando non la loro egemonia, ma il primato dei valori eterni dell'uomo e della libertà!

4.1. Non consideriamo questa una vittoria nè di un'ideologia, nè di un solo Paese, ma la vittoria dei principi di libertà. Nessuno, di nessun partito e di nessun Paese, specie nel nostro Paese, qualunque sia stata l'ideologia nella quale ha creduto e per la quale ha lottato, può sentirsi sconfitto per la vittoria di questi ideali, che sono valori comuni di tutta l'umanità!

Ma la sconfitta del comunismo ed il crollo del sistema sovietico lasciano ancora irrisolti ed anzi aggravati, tra le macerie del lugubre edificio del totalitarismo, i problemi della libertà, della liberazione, della "salvezza umana" dell'uomo!

Una grande sfida attende ora le Nazioni democratiche nella vita internazionale, sul piano della solidarietà verso le Nazioni liberate dell'Europa centrale ed orientale, perchè le loro giovani istituzioni democratiche possano affrontare e risolvere i grandiosi problemi non solo della ricostruzione istituzionale, politica, sociale, economica dei loro Paesi, ma anche le drammatiche condizioni di vita delle loro popolazioni. Una grande sfida le attende anche verso i Paesi del Terzo Mondo, per i quali la supremazia dei valori della libertà del metodo democratico deve significare sia il riconoscimento dei diritti fondamentali dell'uomo e delle Nazioni, sia la loro liberazione dal bisogno, dalla fame, dalle malattie, dall'emarginazione, dallo sfruttamento.

Il Presidente della Repubblica

Mai come in questo momento, non solo, come fu detto in spirito profetico con parole auguste e solenni, la pace, ma ora anche la libertà, si chiama "sviluppo"!

E queste due sfide insieme, se sapremo raccoglierle e vincerle, contribuiranno certamente al raggiungimento dell'alto e nobile obiettivo additato ai popoli dal Sommo Pontefice Giovanni Paolo II, in quest'epoca di straordinarie trasformazioni, che è quello di fortificare e completare così l'unione della famiglia "umana", nessuna Nazione, nessun popolo, nessuna donna e uomo di buona volontà escluso.

4.2. In questo quadro internazionale, e specificatamente europeo, fatto certo di luci ma anche di ombre, ricordiamo la tragedia umana e civile della vicina Nazione amica: l'Albania, a cui è titolo di merito dell'Italia aver saputo dare, con fermezza ma anche con grande umanità, un inizio di risposta, in modo primario, in termini di solidarietà umana e politica, ma anche di sicurezza nazionale, in un ritrovato rapporto di amicizia solidamente ancorato alla storia ed alla cultura comuni.

4.3. Eventi tragici e dolorosi incombono ancora, tra bagliori foschi di guerra e sofferenze umane infinite, in una orgia di violenza e di intolleranza, nei territori e tra i popoli di quella che è stata la Jugoslavia, unione di popoli che seppero con fermezza e dignità difendere per quasi mezzo secolo la loro indipendenza, prima dal totalitarismo negli anni '40 e, dappoi, dall'egemonismo sovietico. Nell'ambito della cooperazione politica della Comunità Europea, e anche sul piano bilaterale, l'Italia opera perchè venga ristabilita la pace, siano risparmiati ulteriori lutti, pianti, sofferenze e dolori a quelle popolazioni ed in particolare ai vecchi, alle donne ed ai bambini, e si affermi, conformemente al diritto internazionale, il diritto naturale della Nazioni alla loro indipendenza ed alla loro libertà, allo stabilimento di ordinati regimi statali ed interstatali.

Attendiamo e salutiamo fin d'ora con gioia l'ingresso della Slovenia e della Croazia e di quelle altre Nazioni che vorranno fare questa scelta, nella libera Europa e nella Comunità Internazionale. L'Italia è pronta a cooperare con esse ed è pronta anche ad adempiere ai suoi doveri di membro delle Nazioni Unite, se quella Organizzazione sarà chiamata a presidiare, anche militarmente, il mantenimento della pace in quella Regione.

5.0. Il tramonto del comunismo che oggi il mondo giustamente celebra, - che anche noi celebriamo! -, è una vittoria della libertà: e nessuno, - compresi quanti in esso, con sincerità di intelletto e di cuore,

Il Presidente della Repubblica

hanno creduto in termini di libertà e giustizia -, si deve sentire sconfitto, se sincera è la sua scelta per la libertà e la democrazia ed autentico e forte il suo impegno per la costruzione di una società moderna e libera!

5.1. Il dissolvimento della minaccia esterna alla nostra integrità territoriale, indipendenza politica e sovranità nazionale, - in uno con la conseguente quasi definitiva scomparsa dell'insidia interna alla nostra stessa sovranità nazionale ed ai nostri liberi ordinamenti democratici e repubblicani -, fa venir meno ormai l'ipoteca che gravava, per la salvezza dello Stato, sul nostro sistema politico, costringendoci ad una democrazia bloccata ed imperfetta, anche se pur sempre, vivaddio!, libera democrazia!

E segna la fine del "metodo compromissorio" nella gestione della politica, metodo caratterizzato dal prevalere nella nostra vita istituzionale di una costituzione di fatto, impropriamente e quasi pomposamente appellata "costituzione materiale", falsamente, presuntuosamente, pervicacemente definita come l'unica "democratica", in reale contrasto con la Costituzione scritta approvata dall'Assemblea Costituente nel 1947, caratterizzata dalla prassi del compromesso e da un esasperato assemblearismo parlamentare di tipo consociativo, dominato dai partiti, e soprattutto dagli accordi tra i partiti egemoni, al governo ed all'opposizione, dal sussistere in esso di un "dietale", paralizzante diritto di veto.

Tutto ciò aveva, negli anni trascorsi, pesato fortemente sul funzionamento dell'ordinamento istituzionale, portando dapprima ad una totale divisione del Paese e ad un suo fronteggiarsi, più che confrontarsi. Successivamente, in parte per convenienza di potere e di profitto, in parte anche per sincera volontà di dialogo e di confronto, in parte, infine, è doveroso riconoscerlo -, per utilità reale di solidarietà di fronte a gravi crisi e minacce contro la società civile, quali l'annunciato disastro economico e le dolorose vicende della sovversione terroristica e dell'oscuro stragismo, si era andato consolidando un sistema basato sul compromesso politico come metodo e sull'assemblearismo parlamentare come pratica istituzionale, nonchè su una qual certa spartizione territoriale e funzionale, - ed all'interno e all'estero anche economica e finanziaria -, del Paese. E ciò, con una curiosa combinazione tra la cosiddetta "conventio ad excludendum", e cioè la clausola dell'esclusione del partito comunista dal governo formale e la clausola "conventio ad consociandum" che almeno in parte l'associava in forma non responsabilizzante all'esercizio reale del potere.

La situazione è oggi totalmente cambiata. Sono venute irreversibilmente meno le condizioni che avevano portato ad un blocco funzionale del sistema democratico. La possibilità effettiva di alternanza, anche mediante la scomposizione e la ricomposizione delle alleanze tra le

Il Presidente della Repubblica

varie e diverse forze politiche e sociali, costituisce ormai meccanismo essenziale e chiama tutti i partiti a rinnovare, chi più chi meno sostanzialmente, le ragioni storiche e sociali del "come essere" e talvolta forse addirittura dell'"essere", almeno in un certo modo di ognuno di essi.

Sono intervenute inoltre nel nostro Paese, per la sua meravigliosa crescita di questi quaranta anni, profonde modifiche delle strutture civili, culturali, sociali, economiche e puranco etiche e religiose. Tutti questi eventi, insieme con il tramonto di quella cosiddetta cultura egemone che ha cercato di dominare e cerca ancora di fortemente determinare la vita culturale, civile e politica di questi anni, pongono al nostro Paese la sfida, ormai ineludibile, di un rinnovamento profondo della società politica e di una coraggiosa riforma delle istituzioni della Repubblica.

6.0. Le esigenze di una rinnovata democrazia, la richiesta non soddisfatta di riforme, i ripetuti, anzi declamati, ma mai realizzati, intendimenti riformatori, insieme alle vaste deficienze nel funzionamento dello stesso apparato amministrativo pubblico, dalla sanità alla sicurezza, dalle partecipazioni statali ai servizi, richiedono una vasta e coraggiosa azione riformatrice. Parlano in proposito i fatti di ogni giorno: gli ammazzati, i sequestrati, gli intimiditi, i ricattati, i comunque limitati nella loro libertà e nei loro diritti dalla criminalità organizzata ma anche da quella diffusa, i morti perché non curati, i disservizi pubblici nonostante i loro mirabolanti costi. Al di là delle parole difficili e delle teorizzazioni astratte, si tratta di cose che la gente comune di ogni città e di ogni villaggio sperimenta e, soprattutto, "sente" ogni giorno, nella sua vita e soffre nella sua carne.

Tutto ciò sta allontanando i cittadini e sta indebolendo la loro fiducia, la loro adesione, il loro rispetto verso le istituzioni democratiche e repubblicane, che sono, e che debbono invece rimanere, il presidio delle civiche libertà e della democrazia contro ogni tentazione o rischio di involuzione antidemocratica o, peggio, di autoritarismo.

E per scongiurare tali rischi non vi è garanzia migliore che quella di rispondere, presto e bene, con gli strumenti che il nostro ordinamento ci offre, alla domanda di riforme, non solo apertamente espressa, ma anche implicitamente insita nel malessere del nostro sistema.

6.1. In questo clima, il nostro Paese si trova a fronteggiare, tra le altre, due questioni altamente prioritarie di carattere nazionale: in primo luogo, il risanamento della finanza pubblica ed il riequilibrio della nostra economia, per salvare la dimensione economica del nostro sistema liberal-democratico ed assicurare ad essa una prospettiva di sviluppo; per preservare l'occupazione e garantire un orizzonte di progresso ai ceti ed alle regioni emarginate del nostro Paese, segnatamente del sud. L'altro

problema incombente è quello della lotta contro la criminalità organizzata, per il ristabilimento della sovranità della legge e, più in generale, della lotta alla illegalità, per la protezione del cittadino e della comunità.

Sono questi due problemi che certo comportano, per una loro piena soluzione, una mobilitazione corale e coraggiosa delle forze politiche, produttive, culturali e religiose, ma la cui piena soluzione è in realtà, a ben vedere, condizionata largamente da una rilegittimazione dei pubblici poteri che faccia riacquistare ad essi la fiducia dei cittadini.

Anche questi problemi dunque - insieme agli altri importanti che riguardano la giustizia, la produzione, il lavoro, la cultura, la vita della nostra comunità civile, anche per assicurare al nostro Paese una dignitosa presenza nell'Europa unita e nella comunità internazionale - potranno essere risolti se avremo: un Parlamento che eserciti con autorevolezza le sue essenziali funzioni di legislazione e di controllo; un Governo che governi con autorità e prontezza; un'Amministrazione che amministri in modo trasparente, imparziale ed incisivo; un giudice che, indipendente dal potere delle istituzioni, dei gruppi, delle ideologie, giudichi secondo i canoni dello Stato di diritto, in modo efficiente, credibile e pronto, sicché si abbia rigore nella giustizia e giustizia nel rigore ed in modo che la giustizia sia sentita come giusta da ogni cittadino e dalla comunità e come legittimo sia accettato l'esercizio della giurisdizione!

La crisi della legittimità è infatti una importante causa della crisi di legalità che attanaglia il nostro Paese; per risolvere pienamente la seconda, è di necessità risolvere la prima. Pensare diversamente è ingannare sé e gli altri!

7.0. - E' questo, per forza degli eventi e per corale sentire della gente comune, io credo, il momento magico per rinnovare, anche moralmente, il nostro sistema politico, per riformare le istituzioni, per rifondare la Repubblica con un nuovo patto nazionale aperto a tutte le forze politiche, culturali e sociali del Paese, che convergano sui principi di un regime liberal-democratico, sociale e nazionale, che muova dai valori fondamentali della Costituzione del 1948 e li realizzi in strutture appropriate ai tempi moderni e allo sviluppo del nostro Paese nella società del terzo millennio! Alla richiesta di riforme che sale forte dal popolo, dai singoli, dalle comunità, dai movimenti, occorre ora rispondere, contro il blocco della conservazione, con una coraggiosa politica istituzionale delle riforme!

7.1. E' per questi motivi che, nel tradizionale messaggio alla Nazione del 31 dicembre 1989, avevo, credo con senso di responsabilità, affermato che la fine dei regimi comunisti dell'Europa centrale ed orientale - allora emblematicamente resa visibile dal crollo fisico oltre che politico del muro di Berlino -, doveva far soffiare anche nel nostro Paese un vento di libertà,

che abbattesse quegli ostacoli che avevano impedito fino ad allora il pieno dispiegarsi della libertà e del metodo democratico nella nostra società.

Il mio appello ha purtroppo urtato contro sorde resistenze e, per di più, con continue alterazioni e fraintendimenti del mio pensiero ed anche del significato delle mie iniziative e delle mie proposte.

Per raggiungere democraticamente questi traguardi e per contrastare queste alterazioni e questi fraintendimenti, - ma anche per dare una voce a milioni di cittadini, che non sempre riescono a farsi ascoltare -, ho ritenuto non mio diritto, ma mio dovere, far ricorso a tutte le possibili e legittime forme di esercizio dei miei poteri, a ripetute, come si suole chiamarle, "esternazioni" del mio pensiero e dei miei propositi, attraverso i mezzi che la società aperta di oggi, il moderno stile di comunicazione, lo stesso ordinamento giuridico mi offrivano e mi offrono: fino al messaggio al Parlamento Nazionale del 26 giugno scorso sullo stato delle istituzioni e sulla necessità urgente delle riforme, quantomeno con la modifica delle regole per innovare l'ordinamento costituzionale, e invero non ascoltato dai più, anche dopo.

Purtroppo, il Parlamento in carica non è riuscito ad andare, su questo fondamentale problema, oltre l'inizio di un complesso dibattito, ma senza giungere, come sarebbe stato assolutamente necessario, ad alcuna conclusione operativa.

Un'improvvida, anzi sciagurata, iniziativa di parte dei dirigenti di un partito, nel cui spirito rinnovatore avevo creduto ed al quale avevo reso ampia e frequente testimonianza, e che avevo cercato di proteggere da imprudenze e provocazioni, tenta di tramutare il mio doveroso impegno di servizio alla Repubblica e alla gente comune, in attentato alla Costituzione, mettendo in atto una demagogica e temeraria manovra che abusa della Costituzione. Tale iniziativa non giova alla serietà ed alla credibilità delle istituzioni, danneggia il prestigio internazionale del Paese e rischia, per la sua violenza e gratuità, di confondere ed avvelenare pericolosamente ed inutilmente il clima politico-parlamentare proprio alla vigilia delle elezioni generali. E' questo un politicamente e moralmente incomprensibile, quasi disperato e smarrito, incoerente tentativo di anacronistica e velleitaria vendetta postuma, nella mia modesta persona, contro la storia che ha travolto l'ideologia e la forza che ieri erano loro proprie e che essi con prepotenza ideologica e talvolta anche pratica, ostentavano ed usavano! Ed ora sembrano non riuscire a distaccarsi e liberarsi! Ma la gente comune, anche quella che legittimamente non approva il mio operato o dissente da me, sa bene che io non sono - ma che cosa ridicola! - nè un golpista, nè un eversore, bensì un servitore, modesto certo ma leale, della Repubblica e del popolo, fedele alla Costituzione ed alle leggi! Anche se, come voi volete,

servo certo della legge, ma innanzitutto della propria coscienza! Vano sarà comunque, ne prendo impegno, il tentativo di impedirmi l'esercizio dei miei doveri di Presidente della Repubblica fino alla scadenza naturale del mio mandato.

7.2. Ma ora voi, cittadine e cittadini d'Italia, sarete chiamati presto e comunque a votare e ad eleggere il nuovo Parlamento nazionale e, quindi, nell'esercitare questo vostro diritto sovrano, a tracciare, se voi lo vorrete, il cammino delle riforme per imperativo mandato della sovranità popolare. E' mia convinzione che, per questo vostro mandato, impegno prioritario della nuova legislatura repubblicana debba essere, dapprima, quello di predisporre prontamente gli organi e le procedure per studiare ed elaborare le ormai indifferibili riforme istituzionali, e poi quello di mettere mano ad esse, in forme sostanziali e procedurali, che assicurino alle nuove istituzioni l'indispensabile legittimazione popolare - e non solo giuridica e formale -, ma anche sostanziale, politica, morale: con la solenne sanzione che sola si può esprimere con un voto diretto, libero, consapevole e dialettico di chi, in uno stato democratico, è per diritto naturale positivo l'unico e vero "sovrano reale e legale", il depositario in ultima e suprema istanza della sovranità nazionale, e cioè voi: il popolo italiano, la gente comune delle molte capitali, delle cento città, dei mille paesi e villaggi della grande nazione italiana! Auspicare questo, e per questo fine operare, non è certo "autodistruzione", ma tentativo di rinnovare la democrazia e salvare la Repubblica.

Quest'opera di libertà e di progresso rinnovatore sarà coronata da successo se il sistema permetterà a voi di scegliere e di decidere, in modo autentico e genuino, e permetterà la mobilitazione e l'espressione delle forze sociali, culturali e civili del nostro popolo, e non solo dei partiti, di quel popolo che ha saputo superare gli esiti di una dittatura e di una dura sconfitta non meno che i fatti dolorosi di una guerra civile. Un popolo che ha saputo riparare immense rovine materiali e morali ed ha ricostituito le sue istituzioni democratiche difendendole dai pericoli esterni ed interni; che ha saputo rinnovare le sue strutture economiche, sociali e culturali in un grande e miracoloso processo di sviluppo. Tutto questo fu certo merito anche di saggi governi e dell'aiuto di Paesi amici, ma soprattutto dell'impegno e del sacrificio del magnifico nostro popolo: un popolo che possiede, custodisce e promuove grandi valori nazionali, popolari, civili, religiosi, culturali, grandi energie di lavoro, tenacia e fantasia!

7.3. E non mi sembra proprio, con tutto il rispetto dovuto a tanto alte ed autorevoli cattedre, che invitare il popolo e le forze politiche, sociali e culturali a scegliere democraticamente e legittimamente, non con colpi di Stato o trame eversive, ma con l'azione civile ed il voto, contro

l'anacronistico e composito blocco, costituito e cementato da cose diverse (dalla nostalgia dell'egemonismo comunista, sorretto dalla forza del complesso politico-militare sovietico, a quella cultura organica sempre sospesa tra comunismo e libertà, tra resistenza e resa, che ha preteso e pretende, con tanta poca umiltà e con tanta poca democratica sufficienza ed inguaribile elitarismo, il monopolio del pensiero e dell'etica democratica), ad optare - lo ripeto - per un fronte riformatore, significhi raccogliere "tutte le spinte di destra", farsi cioè punto di riferimento della reazione.

Ma che cosa significano oggi destra e sinistra? La sinistra comunista è oggi destra conservatrice in Russia, ed i tacciati di reazionismo di ieri sono la sinistra di oggi... Se invero volessimo stare al vecchio linguaggio del mio appello alle riforme, ci si porrebbe addirittura, nella tradizione europea, e ne sono lieto, sulla linea della sinistra democratica contro la reazione conservatrice... Ma questi giochi di parole non interessano più nessuno, con buona pace di chi indentificava ieri la sinistra con l'egemonismo sovietico e comunista e sembra identificarla, ancora oggi, con la sua eredità e con la cultura che gli era funzionale: la cultura della resa, travestita da tolleranza; la cultura del compromesso arrendevole, camuffato da confronto.

Oggi tutto è cambiato: non vi è chi infatti non veda come, anche per lo scontento di varie masse, per la crescente disaffezione verso le istituzioni, vi possa essere un pericolo, questo sì reale, di involuzione politica e sociale anti-democratica, se pur oggi solo a livello del sentimento. Ma sono proprio le mancate riforme causa di ciò, non l'appello a farle e l'azione conseguente! In questa direzione ci sospinge, mi auguro inconsapevolmente, il blocco della conservazione; l'impegno forte per le riforme porta invece in senso opposto, e cioè a respingere queste suggestioni funeste, ridando fiducia a istituzioni riformate e rilegittimate dal consenso popolare.

8.0 Ed insieme a questo impegno riformatore, forte, lo auspico vivamente, dovrà essere anche l'impegno culturale e civile per la ri-nazionalizzazione e la ri-patrizzazione del nostro grande Paese.

Restaurare al centro della nostra vita politica e civile una forte coscienza nazionale; risvegliare nelle menti e nei cuori il concetto ed il sentimento della Patria; unificare coscienza nazionale e Patria in un forte e convinto sentire e vivere la Repubblica, comunità di uomini liberi ed eguali, la democrazia, sistema politico della libertà nel diritto: è questa un'impresa degna di un sincero amore e spirito di servizio, in armonia e coerenza con le nostre più vere tradizioni.

Nazione, Patria, libertà furono gli ideali e più ancora i sentimenti posti al centro del nostro Risorgimento: da Pio IX a Gioberti, da

Mazzini a Cavour, da Cattaneo a Garibaldi, da Tommaseo a Rosmini, da Pellico a Manzoni! Gli ideali ed i sentimenti dei giovani soldati sardi del 1848; delle insurrezioni di Milano, di Brescia, di Venezia, del 1859, del 1866, del 1915; della resistenza contro l'invasore e la dittatura; come anche di coloro che comunque caddero nelle guerre cui furono chiamati o che intrapresero, anche errando, ma moltissimi credendo di servire il Paese.

E questi ideali e sentimenti di Nazione, di Patria, di Repubblica e di democrazia, nel senso loro proprio che non può non essere che liberal-democratico, nell'accezione politicamente ecumenica del termine, sono stati in parte offuscati, compressi, quando non vilipesi ed irrisi da un falso democraticismo, da un menzognero irenismo, da un ingannevole internazionalismo che era in realtà servilismo a partiti e Stati stranieri, da un evanescente sentimentalismo umanitarista spacciato per religiosità e filantropia!

Proprio per contribuire a fare dell'Europa "una Nazione di volontà" ed una Patria, l'Italia deve entrarvi da Nazione e da Patria; l'Europa sarà grande se unirà la grandezza delle Nazioni spagnole, della Nazione francese, delle intrepide Nazioni polacca, croata, irlandese, della Nazione tedesca, delle Nazioni che nella storia hanno creato, all'ovest, al centro, all'est questa magnifica cultura europea che è civiltà cristiana ed umanistica: nell'Europa Nazione e Patria, come Patria e Nazione italiana!

9.0. Ormai prossimo alla scadenza del mio mandato, il mio impegno oggi quale Presidente della Repubblica e domani quale membro del Parlamento ed anche quale cittadino di questa libera Repubblica, sui banchi del Senato e nel Paese, sarà all'unisono con il vostro, uomini, donne e giovani d'Italia, per il rinnovamento e le riforme, per il progresso e la libertà: e non ne saprei immaginare per me come politico, come cittadino e come uomo, come italiano e come europeo, uno più degno!

10.0. Alla fine di questo anno 1991 ed alla vigilia del nuovo anno 1992, il mio augurio va a voi, cittadine e cittadini d'Italia, per il vostro benessere personale, e per il benessere delle vostre comunità.

Augurio e riconoscenza esprimo con commozione, a nome mio, quale Capo dello Stato e Comandante delle Forze Armate, ed a nome della Nazione, ai militari italiani, che in Patria presidiano la nostra difesa ed oltremare sono impegnati in azioni di mantenimento della pace o di umana solidarietà, nonché a tutti gli appartenenti alle Forze dell'Ordine, - turbate, recentemente, da lutti dolorosi, che una pronta azione dello Stato deve, con opportune riforme, assolutamente evitare nel futuro - che provvedono meritatamente alla protezione delle nostre libere istituzioni ed alla tutela della civile convivenza nella supremazia del diritto e degli interessi sovrani dello Stato.

Il mio augurio va alla intera Nazione Italiana: per la sua libertà,
la sua dignità, il suo civile progresso, la sua pace interna ed esterna!

Che Iddio benedica e protegga l'Italia!
Viva l'Italia!
Viva la Repubblica!

SENATO DELLA REPUBBLICA	
X LEGISLATURA	
13 LUG. 1991	
Doc. I	n. 12
Annunciato il 16 LUG. 1991	

Il Presidente della Repubblica

Roma, 13 luglio 1991

Onorevoli Membri del Parlamento,

ho ricevuto per la promulgazione la legge approvata dalla Camera dei Deputati e dal Senato della Repubblica in tema di riordino del settore farmaceutico.

La normativa approvata contiene alcune importanti modifiche alle leggi vigenti in materia. In particolare, vengono aggiornate le disposizioni sui parametri che regolano l'apertura delle farmacie, al fine di meglio raccordare il sistema della distribuzione dei farmaci alla evoluzione della dislocazione della popolazione sul territorio; viene disciplinato lo svolgimento dei concorsi per il conferimento di sedi farmaceutiche vacanti o di nuova istituzione; vengono fissate le sanzioni per l'apertura di farmacie senza le prescritte autorizzazioni e viene significativamente innovata la disciplina della titolarità delle farmacie.

2.

Sono perciò consapevole dell'importanza che la legge assume al fine di un moderno ed efficiente ordinamento di un settore di così grande rilievo per la tutela del bene primario della salute.

Non posso tuttavia non rilevare come le disposizioni in tema di sanatoria delle gestioni farmaceutiche provvisorie presentino aspetti di dubbia costituzionalità sotto il profilo della coerenza dell'ordinamento e della ragionevolezza.

La norma di sanatoria attribuisce ai gestori in via provvisoria di farmacie il diritto di conseguire a domanda la titolarità, purchè questa non sia già stata conseguita con l'effettivo rilascio della prescritta autorizzazione per l'apertura al pubblico della farmacia. In tal modo si consente la sanatoria anche per le farmacie rispetto alle quali sia stato già esperito il concorso e sia stato già proclamato il relativo vincitore, se questi, per circostanze spesso non dipendenti dalla sua volontà ma dalla durata delle procedure amministrative, pur avendone diritto, non abbia ancora ottenuto l'autorizzazione all'apertura.

E' vero che anche nella sanatoria disposta con la legge 28 febbraio 1981 n.34 il diritto del gestore in via provvisoria venne fatto dipendere dalla medesima circostanza che

la titolarità della farmacia non fosse stata conseguita con l'effettivo rilascio della prescritta autorizzazione. Ma è pur vero che nelle due sanatorie successive, disposte con la legge 22 dicembre 1984 n.892 e 16 marzo 1990 n.48 si sono invece escluse dalla sanatoria non solo le farmacie per le quali era stata rilasciata l'autorizzazione all'apertura, ma anche le farmacie per le quali era stato espletato il concorso.

E ciò evidentemente sulla considerazione che con la conclusione del concorso e l'individuazione del vincitore questi acquisisce la titolarità di un vero e proprio diritto soggettivo che non appare ragionevole, nè conforme alle finalità stesse perseguite con la sanatoria, che venga degradato a mero interesse di fronte all'interesse del gestore in via provvisoria. Non appare coerente, ora, ripristinare una norma di sanatoria nella formulazione del 1981, quando successivamente è stata sperimentata l'utilità di una diversa e più corretta formulazione.

D'altra parte, la legge approvata non manca di riaffermare il principio che il conferimento delle sedi farmaceutiche disponibili per l'esercizio privato deve avvenire di regola mediante concorso pubblico e prevede una serie di cautele per garantire il puntuale svolgimento delle relative procedure.

4.

Sicchè la sanatoria, come eccezione al principio del pubblico concorso, non sembra che possa, senza contraddizione con il principio stesso, privilegiare l'interesse del gestore provvisorio rispetto al diritto maturato nell'ordinaria procedura concorsuale.

La sanatoria, infatti, non può trovare fondamento se non nell'interesse pubblico di assicurare il regolare funzionamento del servizio farmaceutico, interesse pubblico che, qualora il procedimento concorsuale sia stato già concluso, è assicurato dall'attribuzione della titolarità della farmacia al vincitore del concorso.

E' per tali ragioni che, avvalendomi dei poteri conferitemi dalla Costituzione, con il presente messaggio rinvio al Parlamento la legge approvata dalla XII Commissione permanente del Senato della Repubblica il 9 maggio 1991 e dalla XII Commisisione permanente della Camera dei Deputati il 25 giugno 1991, chiedendo su di essa una nuova deliberazione a norma del 1° comma dell'art.74 della Costituzione.

Francesco De Lorenzo

Francesco Longo

121
Roma, 22 aprile 1992
Prot. n. 1/1992

Si comunica che è in distribuzione presso l'Archivio il Documento di base n. 9 (aprile 1992).

Il Documento si compone di tre sezioni:

- nella prima viene presentato lo stato di applicazione delle procedure in materia di decisioni di bilancio, con riferimento all'ultima sessione (relativa al triennio 1992-94);
- la seconda contiene una selezione dell'archivio procedurale di recente impiantato presso questo Servizio;
- la terza contiene un quadro delle modifiche ai documenti di bilancio introdotte dal Parlamento, a partire dal bilancio per il 1989, primo esercizio al quale sono state applicate le riforme contabili del 1988.

In Archivio è altresì disponibile un dossier di documentazione nel quale sono analiticamente riportate tutte le modifiche al progetto di bilancio ed al ddl finanziaria introdotte dal Parlamento nella sessione relative al triennio 1992-94, nelle varie fasi dell'iter (Elementi di documentazione sulla decisione di bilancio 1992-1994 - n. 9 - aprile 1992).



Paolo DE IOANNA



SENATO DELLA REPUBBLICA
GABINETTO DEL PRESIDENTE
Data 27 FEB. 1991
Arrivo

Roma, 26 FEB. 1991

N.2113.6.5/113

caro gradito,

in adempimento a quanto da me preannunciato dinanzi all'Assemblea della Camera l'11 gennaio u.s. in sede di svolgimento di interpellanze ed interrogazioni sulla vicenda "Gladio", trasmetto una relazione sull'argomento, corredata dell'elenco nominativo degli aderenti all'organizzazione e dello studio prodotto dall'Avvocato Generale dello Stato.

Analoga comunicazione provvedo a fare, in data odierna, all'On. Presidente della Camera dei deputati.

Mi è gradita l'occasione per rinnovarLe l'espressione della mia più alta considerazione.

G. Spadolini

On. Prof. Giovanni SPADOLINI
Presidente del Senato della Repubblica

R O M A

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

L' OPERAZIONE "GLADIO"

Febbraio 1991

I N D I C E

PREMESSA pag. 1

1. L'accordo "Stay-Behind" pag. 4

2. Partecipazione italiana agli organi collegiali di coordinamento del settore pag. 6

3. L'operazione "Gladio" pag. 7

4. I depositi di armi (Nasco)..... pag. 14

5. Oneri finanziari per l'operazione "Gladio" pag. 22

6. Scioglimento dell'Organizzazione pag. 23

7. Gli sviluppi più recenti della questione "Gladio" pag. 25

8. La situazione negli altri Paesi pag. 26

9. Le inchieste giudiziarie pag. 27

10. Presunte connessioni tra operazione "Gladio" e piano "Solo" pag. 31

11. Aspetti di legittimità dell'Organizzazione "Gladio" pag. 32

P R E M E S S A

L'esistenza dell'organizzazione denominata "Gladio" è venuta pubblicamente alla luce nel corso delle indagini condotte dalla magistratura relative a fattispecie delittuose verificatesi negli anni '70.

Il Governo, anche per aderire a specifiche istanze formulate dal Parlamento e tenuto conto dei mutati equilibri tra le Nazioni europee, ha ritenuto di soddisfare le esigenze conoscitive dell'Autorità Giudiziaria consentendo agli inquirenti l'accesso agli archivi dei Servizi di sicurezza. Una documentazione sulla "Gladio" venne inviata al Comitato parlamentare per i servizi di informazione e sicurezza ed alla Commissione parlamentare d'inchiesta sulle stragi ed il terrorismo. Una comunicazione sulla materia venne fatta dal Presidente del Consiglio dei Ministri l'8 novembre 1990 al Senato e l'11 gennaio 1991 alla Camera dei Deputati. Si è ritenuto specifico dovere fornire una piena ed incondizionata collaborazione, tant'è che il Governo ha revocato il segreto di Stato che, a suo tempo, era stato opposto e confermato su documentazione attinente alle indagini. Se è vero, infatti, che l'attività dei Servizi deve essere circondata dal massimo riserbo è anche vero che, se vengono meno i presupposti che giustificano tale riserbo ed in presenza di specifiche esigenze, è possibile far conoscere determinate informazioni di interesse.

D'altra parte, l'attività dei Servizi di sicurezza, che si svolge, ovunque, sulla base di particolari criteri di metodo e discrezionalità, deve sempre rientrare nello stretto alveo delle finalità istituzionali da perseguire. Ogni volta che non si è osservato questo principio si sono verificate isolate deviazioni che hanno danneggiato l'immagine degli Organismi informativi, con negativi riflessi sull'amministrazione civile e militare dello Stato e l'armonia tra le forze politiche, turbata da sospetti ed indebite ingerenze nella sfera privata, per fatti del tutto personali che non hanno alcun rilievo in relazione alla fedeltà ai principi costituzionali.

Il Governo, sulla base di un esame obiettivo degli atti, può escludere che l'organizzazione "Gladio" - creata per contrastare un'eventuale occupazione nemica del territorio nazionale - sia stata impiegata al di fuori dei compiti istituzionali, che prevedevano, per il tempo di pace, l'effettuazione di attività addestrative. Il solo caso di prospettato, diverso impiego della struttura, si è verificato nell'agosto 1990. Il Direttore del SISMI, senza informare l'autorità politica e senza alcuna autorizzazione - che, ove richiesta, non sarebbe stata concessa - ha impartito disposizioni acchè il personale appartenente alla "Gladio" venisse gradualmente addestrato a recepire "indicatori di attività illegali". Tale iniziativa, della quale il Governo è venuto a conoscenza il 13 dicembre 1990, è stata censurata dal

Ministro della Difesa perchè non pertinente con le finalità istitutive dell'organizzazione clandestina "Stay-Behind".

Il Governo ha fatto e farà tutto il possibile per fornire la massima collaborazione al Parlamento ed alla magistratura, nella convinzione della piena legittimità della struttura, costituita in determinate circostanze storiche e confluita progressivamente in un contesto operativo strettamente collegato alla pianificazione militare dell'Alleanza Atlantica.

La presente relazione, oltre a costituire un ulteriore strumento conoscitivo, offre al Parlamento una organica ricostruzione dei presupposti, del funzionamento e degli aspetti giuridici dell'intera vicenda. Ciò nell'intento di contribuire a far chiarezza sui fatti.

1. L'accordo "Stay-Behind".

Il Servizio Informazioni delle Forze Armate (SIFAR) mise allo studio, fin dal 1951, la realizzazione e la gestione di una organizzazione "clandestina" di resistenza mutuata dalle precedenti esperienze della guerra partigiana, per uniformare e collegare in un unico, omogeneo contesto operativo e difensivo le strutture militari italiane con quelle dei Paesi alleati. Reti di resistenza erano state organizzate in quell'epoca dalla Gran Bretagna in Olanda, Belgio e, presumibilmente, in Danimarca e Norvegia. La Francia aveva provveduto per i territori tedeschi ed austriaci sottoposti al suo controllo e, per il territorio nazionale, fino ai Pirenei.

Anche la Jugoslavia, dopo la rottura con Mosca, aveva orientato la sua preparazione militare essenzialmente su questo tipo di operazioni speciali.

Il 26 novembre 1956 veniva conclusa dal SIFAR e dal Servizio americano un'intesa di reciproca collaborazione relativa alla organizzazione ed alla attività del complesso clandestino post-occupazione comunemente denominato "Stay-Behind" (stare indietro), il quale prevedeva la costituzione di reti di resistenza addestrate ad operare, in caso di occupazione nemica del territorio, nei seguenti campi: raccolta delle informazioni, sabotaggio, guerriglia, propaganda ed esfiltrazione. Tale ultima attività rivestiva nel complesso operativo S/B particolare

importanza e delicatezza, attesa la necessità di mantenere i collegamenti fra le zone occupate ed il territorio libero.

Con la conclusione di tale intesa vennero definitivamente poste le basi per la realizzazione dell'operazione indicata in codice con il nome di "Gladio". Elemento essenziale dell'intera operazione era l'installazione in Sardegna di un Centro destinato:

- a fungere da base di ripiegamento;
- a dirigere le operazioni delle reti clandestine post-occupazione;
- ad addestrare il personale.

Tale Centro, denominato Centro addestramento guastatori (CAG), la cui costituzione venne finanziata con fondi USA, è stato utilizzato in seguito non solo per l'attività addestrativa degli appartenenti alla "Gladio" ma anche per quella di personale operativo dei Servizi di informazione e sicurezza italiani ed appartenenti a Paesi alleati e di unità delle "forze speciali" nazionali e NATO.

L'opzione Sardegna, quale territorio destinato ad ospitare la "base operativa" della "Gladio", non fu casuale, ma era coordinata con i piani all'epoca predisposti dallo Stato Maggiore Difesa italiano, che prevedevano l'attuazione di tutti gli sforzi per "mantenere" l'isola nell'ipotesi di invasione straniera del territorio nazionale.

2. Partecipazione italiana agli organi collegiali di coordinamento del settore.

Una volta costituito l'organismo clandestino di resistenza, l'Italia fu chiamata a partecipare quale membro effettivo ai lavori di alcuni organismi operanti in ambito NATO.

A partire dal 1959, entrammo a far parte del Comitato clandestino di pianificazione (CPC), operante nell'ambito dello SHAPE (Supreme headquarters allied powers Europe). Detto Comitato aveva il compito di studiare la condizione dell'attività informativo-offensiva in caso di guerra, con particolare riferimento ai territori di possibile occupazione da parte del nemico: in esso erano già rappresentati gli USA, la Gran Bretagna, la Francia, la Germania ed altri paesi della NATO.

Nel 1964, il nostro Servizio informazioni entrò nel Comitato Clandestino Alleato (CCA), organismo destinato a studiare e risolvere tutti i problemi di collaborazione fra i diversi Paesi per il funzionamento delle reti di evasione e fuga. Di questo Comitato facevano parte: Gran Bretagna, Francia, USA, Belgio, Olanda, Lussemburgo e Germania Occidentale.

Inoltre, il necessario raccordo strategico nell'ambito dell'Alleanza Atlantica tra le attività di guerra non ortodossa, affidate alle reti clandestine di resistenza, e le operazioni non tradizionali effettuate, in territo-

rio nemico o invaso dal nemico, dalle forze militari regolari, veniva attuato attraverso apposite direttive emanate dal Comando Supremo Alleato in Europa.

3. L'operazione "Gladio".

L'organizzazione riservata realizzata dal SIFAR nel territorio nazionale consisteva in una struttura:

- controllata da quella informativa ufficiale;
- formata da agenti operanti nel territorio che, per età, sesso ed occupazione avessero buone possibilità di sfuggire ad eventuali deportazioni ed internamenti;
- di agevole gestione anche da parte di una struttura di comando esterna al territorio occupato;
- coperta da massima segretezza e per tal ragione suddivisa in un "ordinamento cellulare" così da ridurre al minimo ogni danno derivante da defezioni, incidenti o "sforamenti" della rete.

La rete riservata di resistenza si articolava nei seguenti settori di attività:

- + informazione;
- + sabotaggio;
- + propaganda e resistenza generale;
- + radiocomunicazioni;
- + cifra;
- + ricevimento e sgombrò di persone e materiali.

Ognuno dei settori di attività suindicati doveva operare in modo indipendente dall'altro, del quale in teoria doveva sconoscere l'esistenza, con il raccordo e la coordinazione in caso di necessità della già menzionata base esterna di ripiegamento, individuata in Sardegna. La costituzione e l'organizzazione della struttura di resistenza comportavano:

- la formazione del personale direttivo attraverso apposito corso di istruzione presso la TRAINING DIVISION dell'"Intelligence Service" britannico;
- il reclutamento dei capi rete e degli agenti da individuare con il concorso del Servizio informazioni;
- la pianificazione geografico-operativa delle varie attività nell'Italia settentrionale, da concordare con gli uffici operazioni delle tre Forze Armate e con il Servizio informazioni USA;
- la scelta del materiale d'accordo con l'Intelligence americana;
- un apposito stanziamento di bilancio.

Il 1° ottobre 1956 era stata costituita, nell'ambito dell'ufficio "R" del SIFAR, una Sezione addestramento, denominata SAD (Studi Speciali e Addestramento del personale). La Sezione, al cui responsabile verrà deman- dato il ruolo di coordinatore generale dell'operazione "Gladio", si articolava in quattro gruppi:

- supporto generale;

- segreteria permanente ed attivazione delle branche operative;
- trasmissioni;
- supporto aereo, logistico ed operativo.

Alle dipendenze della Sezione venne posto il Centro addestramento guastatori (CAG).

Le linee direttrici che informavano l'attività della nuova Sezione erano:

- la costituzione dell'apparato direttivo centrale e la pianificazione generale;
- la costituzione ed il perfezionamento della base addestrativa, degli istruttori e delle attrezzature didattiche;
- la costituzione del Centro trasmissioni di Olmedo (per collegamento a grande distanza; attività di radio propaganda; trasmissioni di disturbo);
- la pianificazione degli elementi fondamentali dell'organizzazione (sicurezza, personale, addestramento, organizzazione e documentazione);
- l'effettuazione di corsi addestrativi all'estero (presso la scuola del Servizio americano) per il personale della Sezione;
- l'attivazione delle branche operative costituite da 40 nuclei dei quali:
 - . 6 informativi;
 - . 10 sabotaggio;
 - . 6 propaganda;

- . 6 evasione e fuga;
 - . 12 guerriglia;
 - la costituzione di 5 unità di guerriglia di pronto impiego in regioni di particolare interesse, rispettivamente denominate:
 - . Stella Alpina, nel Friuli;
 - . Stella Marina, nella zona di Trieste;
 - . Rododendro, nel Trentino;
 - . Azalea, nel Veneto;
 - . Ginestra, nella zona dei laghi lombardi;
 - l'approntamento e la dislocazione periferica dei materiali necessari ai settori operativi;
 - l'addestramento e la qualificazione degli elementi dei nuclei e delle unità di pronto impiego;
 - le ricognizioni terrestri ed aeree delle zone di particolare interesse;
 - la raccolta della documentazione di interesse (cartografica, monografica e fotografica);
 - le attività sperimentali presso il CAG (aeree, paracadutistiche, acquee, subacquee e terreni difficili).
- Negli anni dal 1974 al 1976 l'intera pianificazione operativa di "Gladio" venne rivista. Il nuovo assetto prevedeva:
- unità di guerriglia (UDG), dislocate su diverse zone del territorio nazionale (e non più nella sola fascia alpina nord-orientale);

- reti di azione clandestina (RAC);
- nuclei (NU), da crearsi in zone particolarmente sensibili per l'attività di esfiltrazione.

A partire dagli anni '80, il venir meno delle esigenze che informavano le precedenti disposizioni post-belliche e le radicali modifiche all'assetto ordinamentale dei Servizi di informazione e sicurezza italiani, comportarono una revisione delle modalità di realizzazione della "guerra non ortodossa" nel quadro delle strategie generali concordate con i Paesi alleati. In tale contesto vennero attuate le iniziative, da tempo allo studio, per costituire, in ambito nazionale, un organismo con il compito di pianificare e di coordinare l'impiego delle risorse del Servizio con quelle delle singole Forze Armate destinate all'attività di guerra non convenzionale, altrimenti detta non ortodossa. Ciò al fine di razionalizzare il settore ed evitare inutili sovrapposizioni di competenze, con evidente dispendio delle risorse medesime. Nel 1985 fu, pertanto, costituito un "Comitato di coordinamento operazioni di guerra non ortodossa" (GNO) così da predisporre, fin dal tempo di pace, quanto necessario per lo stretto coordinamento delle attività di GNO sul territorio nazionale eventualmente occupato. Parallelamente, si procedette in ambito SISMI alla formazione di quadri in grado di istruire personale esterno alla conduzione, in caso di invasione, di operazioni militari clandestine.

In tale contesto le operazioni di informazione, propaganda, evasione ed esfiltrazione vennero affidate al personale "volontario civile", mentre l'addestramento e la partecipazione ad azioni di sabotaggio, controsabotaggio e guerriglia venne riservato ad appartenenti al Servizio particolarmente selezionati.

L'attività principale nel tempo di pace riguardava essenzialmente:

- la ricerca e l'eventuale reclutamento di persone idonee ad assolvere funzioni di comando e di elementi in possesso di nozioni specialistiche;
- l'addestramento del personale reclutato;
- le esercitazioni svolte in comune con i servizi alleati;
- le predisposizioni per l'acquisizione e la conservazione a lunga durata dei materiali e per il loro trasporto;
- l'aggiornamento della pianificazione operativa;
- il controllo del personale già reclutato a fini di sicurezza;
- lo scambio di esperienze con i servizi collegati.

Il reclutamento del personale "civile" avveniva attraverso quattro distinte fasi: l'individuazione, la selezione, la sottoscrizione dell'impegno ed il controllo.

L'individuazione veniva fatta sia dai quadri già facenti parte dell'organizzazione "Stay-Behind" sia da elementi del Servizio responsabili dell'organizzazione.

Non esistevano preclusioni di sesso, età ed idoneità al servizio militare (anche se, fino al 1975 circa, si è preferito reclutare personale che avesse assolto agli obblighi di leva, in quanto richiamabile). Dall'entrata in vigore della legge 24 ottobre 1977, n. 801, i criteri di reclutamento furono ancorati ai principi stabiliti dalla legge stessa che prevedevano l'esclusione dei membri del Parlamento, dei consiglieri regionali, provinciali e comunali, dei magistrati, dei ministri di culto e dei giornalisti.

La selezione veniva fatta dai responsabili della struttura sulla base delle informazioni ricavate attraverso i normali canali del Servizio. Le informazioni servivano a stabilire che l'individuo da reclutare non avesse precedenti di alcun tipo nel casellario giudiziario, non facesse politica attiva nè partecipasse a movimenti estremisti di qualsiasi tipo.

La sottoscrizione dell'impegno si attuava solo dopo aver avuto il benestare dai responsabili dell'organizzazione sulla base delle informazioni ricevute. Veniva effettuato dai quadri o dal personale del Servizio che a suo tempo avevano segnalato i nominativi. Ciò avveniva normalmente in tempi successivi così da consentire la non compromissione dell'operazione e del reclutatore anche in casi di rifiuto o di incertezza.

Il controllo era continuo e veniva effettuato dai responsabili dell'organizzazione.

Alla data del congelamento della struttura risultavano essere stati reclutati nel tempo per le esigenze della Gladio 622 elementi, dei quali:

- 223, nella posizione di effettivi;
- 354 nella posizione di riserva;
- 45 deceduti.

Di questi, l'83% è nato prima del 1945, il 16% fra il 1945 ed il 1960 e l'1% successivamente al 1960 (in ALL. N. 1, elenchi nominativi suddivisi per Regione di appartenenza).

Nessuno degli aderenti all'organizzazione risulta essere stato iscritto alla loggia massonica P2.

4. I depositi di armi (Nasco).

A seguito degli accordi più sopra richiamati, nel corso del 1959, l'"intelligence" americana provvide ad inviare presso il C.A.G. i materiali di carattere operativo destinati a costituire le scorte di prima dotazione dei nuclei e delle unità di pronto impiego, da occultare, fin dal tempo di pace, in appositi nascondigli interrati nelle varie zone di eventuale operazione.

I materiali in questione pervennero dagli Stati Uniti confezionati in speciali involucri al fine di assicurarne il perfetto stato di conservazione e, a partire dal

1963, ebbe inizio il loro interrimento in appositi contenitori. I Nasco erano così distribuiti sul territorio nazionale: 100 nel Friuli-Venezia Giulia, 7 nel Veneto, 5 in Trentino-Alto Adige, 11 in Lombardia, 7 in Piemonte, 4 in Liguria, 2 in Emilia-Romagna, 1 in Campania e 2 in Puglia.

I depositi venivano normalmente interrati a "contatto" con elementi caratteristici del terreno (cimiteri, ruderi, cappelle, chiesette, fontanili ecc.) che fossero:

- facilmente riconoscibili;
- inamovibili;
- facilmente identificabili dall'interpretazione di brevi messaggi preformulati trasmessi, all'emergenza, dalla base del campo;
- idonei a fornire la garanzia che, anche in caso di distruzione, i ruderi sarebbero stati sufficienti per permettere la localizzazione del nascondiglio.

Il materiale conservato nei Nasco era composto da armi portatili, munizioni, esplosivi, bombe a mano, pugnali, coltelli, fucili di precisione, radio trasmettenti, binocoli ed utensili vari.

I depositi erano gestiti direttamente dalla Sezione SAD, che custodiva i "rapporti di posa" contenenti le indicazioni sull'ubicazione dei Nasco. In caso di violazione delle frontiere nazionali da parte di truppe straniere, le istruzioni recanti tutti i punti di riferimento per

localizzare i materiali, sarebbero state trasmesse alle reti "Gladio", attivate per l'emergenza, a mezzo di messaggi radio precompilati, conservati nella sede del Servizio.

A causa del rinvenimento fortuito nel 1972 di uno dei contenitori nella zona di Aurisina, venne deciso, per realizzare migliori condizioni di sicurezza, il recupero di tutti i depositi. Le operazioni di recupero ebbero inizio a partire dall'aprile di quell'anno.

I materiali esplosivi ed incendiari recuperati, attesa l'impossibilità della loro conservazione in caserme o altre strutture adibite ad uffici od abitazioni, furono riuniti presso il Centro addestramento guastatori e presso il deposito munizioni di Campo Mela (Sassari), e ne fu previsto, all'emergenza, il rifornimento attraverso avio-lancio.

I materiali di armamento e di munizionamento vennero immagazzinati, in consegna fiduciaria, presso caserme dei Carabinieri.

Detti materiali vennero contrassegnati con l'etichetta di copertura "Ufficio monografie del V CMT - scorte speciali di copertura".

Le operazioni di recupero, che ebbero termine nel corso del 1973, permisero di ritornare in possesso dei materiali contenuti in 127 Nasco su 139 a suo tempo inter-rati. Rimanevano 12 contenitori per i quali si indicano

qui di seguito le località, la data di interrimento, il contenuto oltre che i motivi del mancato recupero che è da attribuire alla difficoltà di portarli alla luce in maniera discreta.

a. Cimitero di Brusuglio (Cormano di Milano):

- data di posa: 10 luglio 1963;
- contenuto: armi individuali, munizioni, macchine fotografiche;
- motivo del mancato recupero: il cimitero subì negli anni 1965-1972 vari e consistenti ampliamenti;
- numero dei contenitori: 3 metallici;

b. Cimitero di Arbizzano di Negrar (Verona):

- data di posa: 1° agosto 1963;
- contenuto: esplosivi, pistole, bombe a mano;
- motivo del mancato recupero: a seguito dei lavori di ampliamento del cimitero (1969-72), sul Nasco vennero costruiti nuovi loculi;
- numero dei contenitori: 3 metallici ed 1 di plastica;

c. Cimitero vecchio di Abbadia Alpina, frazione di Pine-rolo (Torino):

- data di posa: 17 maggio 1964;
- contenuto: duplicatore, materiale fotografico;
- motivo del mancato recupero: nei pressi del luogo di interrimento del Nasco fu realizzato un canale ricoperto con cemento;
- numero dei contenitori: 2 metallici;

- d. Crescentino (Vercelli), argine sinistro del canale Cavour nei pressi del Ponte di Praiassi:
 - data di posa: 6 agosto 1961;
 - contenuto: armi leggere, pistole, pugnali, bombe a mano;
 - motivo del mancato recupero: il punto indicato nel rapporto di posa è stato interessato da una coltura di pioppi, il cui ciclo decennale è intervallato da un'aratura profonda del terreno. Tale operazione ha provocato una traslazione sia in verticale che in orizzontale del Nasco, rendendone impossibile all'epoca la localizzazione;
 - numero dei contenitori: 3 metallici e 3 di plastica;
- e. S. Pietro al Natisone (Udine), casetta disabitata (ai tempi della posa) nei pressi della Cappella di quota 236:
 - data di posa: 16 luglio 1963;
 - contenuto: armi leggere e munizioni;
 - motivo del mancato recupero: la casa venne riattata nel 1967, ampliata ed abitata. Il Nasco venne così a trovarsi sotto il nuovo corpo-fabbrica;
 - numero dei contenitori: 2 metallici ed 1 di plastica;
- f. Chiesetta di S. Giacomo di Reana del Roiale (Udine), tra Ribbis e Adegliaccio:
 - data di posa: 16 giugno 1964;

- contenuto: armi leggere e munizioni;
- motivo del mancato recupero: l'area circostante la chiesetta sotto la quale fu collocato il Nasco è stata successivamente rivestita (1970) di uno strato compatto, costituito da cemento e ciottoli. Il deposito non era dunque più raggiungibile se non con demolizioni;
- numero dei contenitori: 2 metallici ed 1 di plastica;

g. Chiesetta di S. Giacomo di Reana del Roiale (Udine), tra Ribbis e Adegliaccio:

- data di posa: 16 giugno 1964;
- contenuto: armi leggere e munizioni;
- motivo del mancato recupero: l'area circostante la chiesetta sotto la quale fu collocato il Nasco è stata successivamente rivestita (1970) di uno strato compatto, costituito da cemento e ciottoli. Il deposito non era dunque più raggiungibile se non con demolizioni;
- numero dei contenitori: 2 metallici ed 1 di plastica;

h. Cappella mortuaria del cimitero di Mariano del Friuli (Gorizia):

- data di posa: 25 giugno 1964;
- contenuto: armi individuali, pistole, duplicatore;

- motivo del mancato recupero: la cappella mortuaria sotto la quale venne sotterrato il Nasco fu ampliata (1971). Di conseguenza non era più possibile raggiungere il Nasco, se non con demolizioni;
- numero dei contenitori: 2 metallici e 3 di plastica;

1. Chiesetta di Santa Petronilla di San Vito al Tagliamento (Udine):

- data di posa: 28 settembre 1964;
- contenuto: armi leggere e munizioni;
- motivo del mancato recupero: il pronao della chiesetta, sotto il quale era stato collocato il Nasco, è stato pavimentato (1972). Il Nasco non era dunque più raggiungibile se non con demolizioni;
- numero dei contenitori: 2 metallici ed 1 di plastica;

1. Chiesetta di Santa Petronilla di San Vito al Tagliamento (Udine):

- data di posa: 28 settembre 1964;
- contenuto: pistole, fucili, duplicatore;
- motivo del mancato recupero: il pronao della chiesetta, sotto il quale era stato collocato il Nasco, è stato pavimentato (1972). Il Nasco non era dunque più raggiungibile se non con demolizioni;
- numero dei contenitori: 2 metallici e 2 di plastica;

m. Chiesetta Madonna del Sasso nel comune di Villa Santina (Udine):

- data di posa: 31 ottobre 1964;
- contenuto: armi leggere, munizioni;
- motivo del mancato recupero: asportazione da parte di ignoti;
- numero dei contenitori: 2 metallici ed 1 di plastica;

n. Chiesetta Madonna del Sasso nel comune di Villa Santina (Udine):

- data di posa: 31 ottobre 1964;
- contenuto: armi leggere, munizioni;
- motivo del mancato recupero: asportazione da parte di ignoti;
- numero dei contenitori: 2 metallici ed 1 di plastica.

Con le ordinanze del 30 ottobre, 2 e 6 novembre 1990, il giudice istruttore di Venezia, dott. Mastelloni, nell'ambito dell'inchiesta penale sulla caduta dell'aereo "Argo 16", ha incaricato i Comandi dei Carabinieri competenti per territorio di ricercare e dissotterare i cennati 12 depositi ancora non recuperati. Le relative operazioni di scavo hanno portato al rinvenimento della totalità dei materiali, fatta eccezione per quelli contenuti:

- nei due Nasco situati nel comune di Villa Santina (UD), che già erano risultati scomparsi nel 1972;

- nel Nasco interrato nel cimitero di Brusuglio (Cormano di Milano);
- nel Nasco di Crescentino (VC), ove le ricerche hanno portato ad un recupero solo parziale (due pistole, di calibro 9 e 22).

Lo stesso magistrato veneziano ha anche fatto richiesta di acquisire le matricole delle armi portatili conservate nei due "Nasco" a suo tempo occultati in Villa Santina - Chiesa Madonna del Sasso.

Come già detto in precedenza, tali armi pervennero al Servizio italiano alla fine degli anni '50, già sigillate in contenitori plastici per la lunga conservazione: non fu possibile rilevarne le matricole poichè i pacchi non vennero aperti, al fine di non compromettere la confezione.

Allo scopo di corrispondere alla richiesta è stato appositamente interpellato il Servizio informazioni americano (CIA), il quale ha risposto di non aver reperito nei propri archivi alcuna documentazione relativa alle matricole delle armi fornite al Servizio italiano.

5. Oneri finanziari per l'operazione "Gladio".

Come già detto in precedenza, le spese per l'avvio dell'operazione "Gladio" furono sostenute con il concor-

equilibri politici che per anni hanno obbligato molte nazioni a vivere suddivise in rigidi blocchi contrapposti, il Governo si è impegnato a rivedere tutte le disposizioni in materia di "guerra non ortodossa" ed a promuovere, ove del caso, nelle competenti sedi collegiali alleate ogni utile iniziativa volta a verificare, sia sul piano politico che su quello della tecnica militare, l'attuale utilità e validità dei sistemi "clandestini" di protezione del territorio dello Stato.

Dall'esame della situazione attuale, il Governo ha tratto il convincimento che sono venuti meno i presupposti politico-militari sulla base dei quali fu costituita la rete "Stay-Behind". In relazione a ciò, il Ministro della Difesa, On.le Rognoni, ha, dapprima congelato l'attività della struttura "Gladio", e successivamente ne ha disposto, in data 27 novembre 1990, la soppressione congiuntamente allo scioglimento di tutta l'organizzazione ad essa connessa. Si è provveduto pertanto, in data 14 dicembre 1990, a trasmettere al Comitato Clandestino di Pianificazione (CPC) ed al Comitato Clandestino Alleato (ACC) le comunicazioni di disimpegno dell'Italia in campo NATO relativamente alla rete "Stay-Behind". Parimenti, si è provveduto ad inviare ai membri dell'organizzazione la comunicazione delle decisioni governative ed il conseguente venir meno di ogni obbligo a suo tempo assunto verso la "Gladio".

Per quanto attiene, poi, al materiale già in dotazione all'organizzazione - comprensivo di vestiario, equipaggiamento, armamento ed altro - accantonato presso il Centro addestramento guastatori di Alghero, lo Stato Maggiore Esercito ne ha disposto il versamento - già attuato - a diversi Enti della Regione Militare della Sardegna.

7. Gli sviluppi più recenti della questione "Gladio".

L'organizzazione "Gladio" non fu mai attivata. Anche le disposizioni, impartite dal Direttore del SISMI in data 1° agosto 1990 per utilizzare la struttura "Gladio" onde reperire informazioni sulla criminalità organizzata, specificatamente in funzione antidroga, non hanno avuto pratico effetto per l'intervenuto scioglimento.

Ciò premesso, è opportuno ribadire che ogni sospetto, in merito a possibili azioni di "Gladio" intese ad interferire con la vita democratica del Paese, è ingiusto, ingiustificato e fuorviante.

La segretezza dell'organizzazione era indispensabile in relazione agli scopi che si proponeva, ma non serviva a nascondere azioni illegali o delittuose. La qualità del personale potrebbe essere controllata in qualsiasi momento; nessun elemento del personale esecutivo di "Gladio" ha mai avuto autonoma disponibilità di armi e di altro materiale bellico predisposto per le esigenze della guerra non ortodossa.

L'organizzazione "Gladio" nacque - come si è detto all'inizio - in una situazione politica internazionale in cui, sull'esperienza della lotta partigiana in Italia e all'estero, esisteva l'esigenza di non farsi cogliere impreparati in caso di invasione del territorio nazionale; tale esigenza rientrava nella pianificazione operativa dell'Alleanza Atlantica.

Non esiste alcun elemento che possa far dubitare che il comportamento di "Gladio" abbia deviato dai suoi compiti di istituto; la situazione politica internazionale è ora rapidamente e radicalmente cambiata, e, di conseguenza, "Gladio" è stata sciolta. Eventuali deviazioni operate da singoli componenti della struttura potranno costituire oggetto di accertamento da parte della magistratura.

8. La situazione negli altri Paesi.

Si segnalano le situazioni dei Paesi che hanno adottato decisioni analoghe a quelle del Governo italiano:

- BELGIO: il 23 novembre 1990 è stata sciolta una organizzazione creata, agli inizi degli anni '50, nell'ambito dei Comitati alleati;
- FRANCIA: all'inizio del mese di novembre 1990 il Presidente MITTERRAND ha formalmente sciolto un'organizzazione istituita negli anni '50;
- LUSSEMBURGO: ha di recente ufficialmente comunicato lo scioglimento dell'organizzazione "Stay-Behind".

Altri Governi alleati non hanno ancora deciso di sciogliere questo tipo di struttura o hanno dichiarato di ritenerla tuttora valida.

Per quanto riguarda poi altri Paesi europei, tradizionalmente neutrali, ancorchè gravitanti nell'orbita occidentale, si hanno le seguenti notizie:

- AUSTRIA: notizie stampa riportano l'avvenuta scoperta, nel periodo 1958/62, di depositi clandestini di armi ed equipaggiamenti militari. Tale materiale avrebbe dovuto essere impiegato, in caso di invasione, per attività di resistenza da condursi da parte di talune organizzazioni che sarebbero state sciolte nel 1970;
- SVIZZERA: una organizzazione di resistenza, costituita negli anni '50 e potenziata negli anni '70, è stata soppressa in data 14 novembre 1990 perchè non più aderente alla situazione internazionale attuale.

9. Le inchieste giudiziarie.

Il 19 gennaio 1990 il giudice istruttore del Tribunale di Venezia, dott. Casson, nell'ambito del procedimento sulla strage di Peteano inoltrava al Presidente del Consiglio una richiesta intesa ad acquisire documentazione utile per accertare "se nel periodo 1972-73-74 siano stati effettuati nel Friuli-Venezia Giulia trasferimenti dei depositi (segreti) di armi, munizioni ed esplosivi a disposizione dei Servizi di sicurezza".

Di fronte a tale richiesta il Governo ha ritenuto, anche in considerazione dei mutati rapporti tra le Nazioni europee, di aprire alle esigenze della magistratura gli archivi dei Servizi segreti e di far conoscere al Parlamento la portata esatta di alcuni passaggi storici che avevano condotto, anche in passato, a strumentalizzazioni ed a conclusioni fuorvianti. Di conseguenza - nel luglio 1990 - il giudice poteva prendere conoscenza di tutto il carteggio concernente l'operazione "Gladio" ed ottenere copia di un'ampia documentazione.

Le richieste del dott. Casson presentavano manifeste analogie con quella già avanzata, verso la fine del 1988, da altro magistrato di Venezia, dott. Mastelloni, in relazione all'inchiesta giudiziaria sulla caduta dell'aereo "Argo 16", avvenuta a Marghera nel novembre 1973. La richiesta del dott. Mastelloni riguardava le autorizzazioni del Capo del SID, dell'Autorità Nazionale per la Sicurezza e delle Autorità di Governo attinenti ai movimenti dell'"Argo 16" e di altri mezzi di trasporto "per il successivo, continuativo interrimento in plurimi depositi siti nel Veneto e nella zona nord-orientale del Paese, di armamento destinato ai civili o ex militari addestratisi negli anni '60". A tale richiesta era stato opposto e confermato il segreto di Stato, sulla base della motivazione - indicata dal Ministro della Difesa pro-tempore - che si sarebbero resi noti apprestamenti

difensivi diretti a tutelare l'integrità territoriale dello Stato, anche in relazione ad accordi internazionali.

Le analogie tra le due inchieste riguardavano:

- la materia, facendo entrambe le indagini riferimento a depositi militari di armi;
- il presunto coinvolgimento dei Servizi di sicurezza;
- il periodo (più vasto per l'indagine del dott. Mastelloni, che partiva dagli anni '60 fino al novembre 1973, più ristretto per quella svolta dal dott. Casson riferita agli anni 1972-73-74);
- la zona ove sarebbero stati effettuati gli interramenti di materiale bellico (territorio nord-orientale del Paese).

Il Governo decideva di venire incontro alle esigenze conoscitive prospettate dal dott. Casson. Nell'occasione assumeva rilievo decisivo la constatazione - già puntualizzata - del profondo mutamento dello scenario politico internazionale intervenuto nell'ultimo periodo, che aveva visto progressivamente allentarsi la tensione tra i due blocchi ed allontanarsi i timori di eventuali conflitti.

Non ritenendosi, pertanto, più sussistenti le ragioni giustificative del segreto in ordine alla struttura difensiva occulta, il vincolo veniva a cadere e, conseguentemente, erano soddisfatte anche le richieste docu-

mentali avanzate dal dott. Mastelloni.

Mentre i giudici veneziani proseguivano nelle loro indagini, altre inchieste venivano aperte in merito alla "Gladio" in varie sedi giudiziarie.

La Procura della Repubblica di Roma sta procedendo ad indagini preliminari nei confronti di ignoti per il reato di cui all'art. 305 c.p. (cospirazione politica mediante associazione). Dopo aver richiesto ed acquisito una serie di atti e notizie, ha disposto, in data 22 dicembre 1990, il sequestro presso il SISMI di tutta la documentazione attinente all'organizzazione "Gladio", con vincolo di indisponibilità nei confronti di chiunque senza nulla osta dell'A.G. precedente.

Contemporaneamente sono in corso indagini da parte di:

- Procura della Repubblica di Udine, per l'individuazione di possibili reati connessi ai depositi di armi ubicati in quella circoscrizione giudiziaria;
- Procura della Repubblica di Palermo, in relazione all'omicidio di Giuseppe Insalaco;
- Procura della Repubblica di Firenze, circa eventuali connessioni con attentati ai treni negli anni '70;
- Procura Militare della Repubblica di Padova, per l'accertamento del reato - a carico di ignoti - di alto tradimento, previsto dal codice penale militare di pace. Anche tale Autorità giudiziaria ha emesso un prov-

vedimento di sequestro, ma limitato ad alcuni atti, tra cui l'accordo SIFAR-CIA del novembre 1956.

Il dovere che il Governo sente di fornire al Parlamento ed alla Magistratura ogni elemento di informazione idoneo a favorire una valutazione obiettiva e serena si traduce nell'esigenza di conciliare la riservatezza di una parte della documentazione (riservatezza imposta, fra l'altro, da precisi impegni internazionali ed in sede di Alleanza Atlantica), con la volontà, che il Governo stesso condivide con il Parlamento, di non lasciare ombra alcuna sul ruolo e sull'attività dell'organizzazione "Gladio".

10. Presunte connessioni tra operazione "Gladio" e piano "Solo".

L'atteggiamento del Governo è stato improntato al più ampio ed esauriente soddisfacimento delle esigenze di chiarezza da più parti prospettate, in relazione alle ipotizzate connessioni fra la vicenda "GLADIO" e gli avvenimenti dell'estate del 1964 (piano "Solo").

Su questa linea tutti i documenti - ad eccezione della lista dei c.d. 731 "enucleandi" non ancora rinvenuta ma tuttora oggetto di ricerche - sono stati portati a conoscenza del Parlamento, dopo aver rimosso ogni vincolo al quale, in tutto o in parte, erano stati sottoposti.

La segretezza a suo tempo imposta rispondeva a due precise esigenze:

- evitare la diffusione di notizie attinenti alla sicurezza dello Stato (dislocazione e consistenza dei reparti dell'Arma dei Carabinieri, loro modalità di funzionamento, indicazioni su procedure e metodologie tecnico-operative, organigramma dell'Arma e del Servizio, grado di conoscenza da parte degli organi di sicurezza degli elementi potenzialmente pericolosi per le Istituzioni);
- tutelare la riservatezza personale di quanti erano stati oggetto di immotivate indagini da parte del Servizio.

Quanto ai motivi riferiti alla sicurezza dello Stato, atteso il periodo trascorso (oltre 20 anni), questi possono essere considerati decaduti.

Diverso è il caso della tutela della riservatezza personale, in ordine alla quale il Governo ha attirato l'attenzione dei Presidenti delle due Camere sulla circostanza che gli atti trasmessi contengono riferimenti rientranti nella sfera privata di persone espressamente citate ovvero alle quali si fa allusione.

11. Aspetti di legittimità dell'Organizzazione "Gladio".

Il Governo ritiene che non possa essere messa in dubbio l'opportunità dell'iniziativa di prevedere una struttura

clandestina di resistenza e della sua conformità all'ordinamento giuridico-costituzionale.

Tuttavia, per dissolvere ogni motivo o pretesto di polemica, era stata presa in considerazione l'eventualità di chiedere il parere di un collegio di "saggi", formato da ex Presidenti della Corte Costituzionale. L'iniziativa non ha potuto aver seguito per la ritenuta incompatibilità di una delle eminenti personalità prescelte.

Data l'impraticabilità di questa soluzione si è fatto ricorso all'Avvocatura Generale dello Stato, organo istituzionalmente qualificato ad offrire un'obiettiva ed autorevole valutazione della vicenda sotto il profilo giuridico.

L'Avvocato Generale dello Stato ha espresso un motivato parere, allegato alla presente relazione (ALL. N. 2), che, in sostanza, esclude la violazione di precetti costituzionali. In particolare tale parere perviene alle seguenti conclusioni:

- non trattandosi di un'associazione tra privati cittadini, ma di una organizzazione creata dallo Stato per il perseguimento di fini propri dello Stato stesso, il carattere militare dell'organizzazione e la disponibilità assicurata di materiale bellico non sono in contrasto col divieto posto dall'art. 18 Cost.;
- la natura dell'organizzazione, destinata a dar vita ad una attività clandestina di sabotaggio e di guerriglia

nel territorio nazionale occupato dal nemico, giustifica il segreto finora mantenuto - in deroga al principio della pubblicità dell'azione amministrativa - sulla organizzazione stessa;

- l'accordo del novembre 1956 raggiunto tra i servizi d'informazione militare italiano e statunitense per la creazione dell'organizzazione clandestina non è un trattato internazionale ma costituisce esecuzione ed attuazione del Trattato NATO approvato con legge n. 465/49. Non era perciò necessario nè era possibile, data la segretezza che doveva circondare l'operazione, sottoporre l'accordo ad approvazione del Parlamento in applicazione dell'art. 80 Cost.

11.12.90

REGIONE VAL D'ASTA (tot.1)

Pagina

Cognome	Nome	Data-nasc Nato-a	Pr Residenza	Pr	Posizione
ERCOLANO	GIOVANNI	54/11/30 ASTA	AO ASTA	AO	EFFETTIVO

Cognome	Nome	Data-nasc	Nato-a	Pr	Residenza	Pr	Posizione
ADRIANO	ALBERTO	58/03/19	MAGLIANO ALPIERI	CM	MAGLIANO ALPIERI	CM	EFFETTIVO
AIMONE	ADALBERTO	35/07/18	TORINO	TO	CARIGNANO	TO	RISERVA
ANACAR	GIUSEPPE	27/02/02	TORINO	TO	TORINO	TO	RISERVA
ARMELLA	ANGELO	25/10/25	NOVI LIGURE	AL	NOVI LIGURE	AL	RISERVA
AUDINO	RICCARDO	31/01/26	TORINO	TO	TORINO	TO	RISERVA
BALLOTTA	FRANCO	42/01/15	PIACENZA	PC	TORINO	TO	RISERVA
BERARDO	PIETRO	43/06/28	SALUZZO	CM	SAVIGLIANO	CM	EFFETTIVO
BEUX	RENATO BARTOLOMEO	15/07/23	PINEROLO	TO	PINEROLO	TO	RISERVA
BONELLO	GUSTAVO	29/01/21	S. GIORGIO IN BOSCO	PD	TORINO	TO	RISERVA
BRICCO	PIETRO	43/06/02	LOSERNA S. GIOVANNI	TO	LOSERNETTA	TO	RISERVA
BRIGNONE	LUGI STEFANO	14/03/05	TORTONA	AL	TORTONA	AL	RISERVA
BROCCA	ALDO	47/11/14	BEURA	NO	BEURA	NO	EFFETTIVO
BUSSO	FRANCESCO	45/04/21	BURIASCO	TO	BURIASCO	TO	EFFETTIVO
CAPPARATTI	LCIANA	46/05/03	NOVE	TO	NOVE	TO	EFFETTIVO
CANTORE	PIAULO	52/06/29	TORINO	TO	GIVENO	TO	EFFETTIVO
CAPPINI	BERNARDO	45/08/19	RE	NO	RE	NO	EFFETTIVO
CESAN	RENATO	45/09/18	TORRE PELLICE	TO	TORRE PELLICE	TO	EFFETTIVO
CISMONDI	LUGI BATTISTA	21/01/05	BUSCA	CM	BUSCA	CM	RISERVA
CONFINI	PIERO	39/04/20	TORINO	TO	TORINO	TO	RISERVA
COSTABAGNA	ALESSIO	19/11/16	BENEVIGENNA	CM	TORINO	TO	RISERVA
COTTINI	AMEDEO	18/10/03	CASALE MONFERRATO	AL	TORINO	TO	RISERVA
DETACHEYIS	SERGIO	36/12/03	TORRE PELLICE	TO	TORRE PELLICE	TO	RISERVA
DIGANI	GILBERTO	39/07/30	NIZZA MARITTIMA (FRANCIA)		AQUI TERME	AL	RISERVA
FAILLI	GIUSEPPE	16/02/04	PIAN DI SCO'	AR	PINEROLO	TO	DECEDUTO
FERRUA	RENATO	52/09/24	VICOPORTE MONDOVI	CM	MONDOVI	CM	RISERVA
GAMBA	GIOVANNI DOMENICO	36/01/08	LOSERNA S. GIOVANNI	TO	TORRE PELLICE	TO	EFFETTIVO
GAMBA	MARIANNA EMMA	58/07/20	TORRE PELLICE	TO	TORRE PELLICE	TO	EFFETTIVO
GAUTERO	FRANCO	44/12/27	CENTALLO	CM	CENTALLO	CM	RISERVA
GERCHAZZO	CLAUDIO	48/05/13	TORINO	TO	TORINO	TO	RISERVA
GIUBERGIA	GIOVANNI	27/07/23	TORINO	TO	TORINO	TO	RISERVA
MANASSERO	FRANCO	36/06/15	PANCALIERI	TO	MACELLO	TO	EFFETTIVO
MATHIEU	GIORGIO	43/06/21	VILLA PELLICE	TO	NOVE	TO	EFFETTIVO
MEINERO	ALDO	48/01/30	CUNEO	CM	CUNEO	CM	EFFETTIVO
MOLINARIO	ALESSANDRO	55/05/21	TORINO	TO	RIVOLI	TO	EFFETTIVO
PAJARIU	LCIANO GIUSEPPE	32/09/07	TORINO	TO	TORINO	TO	RISERVA
PASCHETTO	CLAUDIO	50/08/30	TORRE PELLICE	TO	PINEROLO	TO	EFFETTIVO
PAZZI	GUIDO FRANCO	55/11/25	ASTI	AT	ASTI	AT	RISERVA
PETROMILLI	ANTONIO	17/03/19	TORINO	TO	TORINO	TO	DECEDUTO
PICCATO	BENVENUTO	15/10/06	BAGNOLO PIEMONTE	CM	PINEROLO	TO	DECEDUTO
PORSO	ALDO	34/01/10	PIASCO	CM	COSTIGLIOLE SALUZZO	CM	RISERVA
SCIBACCA	GASTANO FIORENZO	32/07/30	TORINO	TO	TORINO	TO	RISERVA
TOSCANO	MICHELE	27/06/27	MILANO	MI	TORINO	TO	RISERVA
TOSELLI	MARIO	43/01/05	VILLAFALLETTO	CM	LOSERNA S. GIOVANNI	TO	EFFETTIVO
VIGNA	GIOVANNI	44/02/05	VILLA PELLICE	TO	LOSERNA S. GIOVANNI	TO	EFFETTIVO
VIRIOLIO	GIUSEPPE	40/05/13	TORINO	TO	NOVE	TO	EFFETTIVO

160

11.12.90

REGIONE LIGURIA (tot. 9)

Page

Cognome	Nome	Data-nasc	Nato-a	Pr	Residenza	Pr	Posizio
BLANCO	MARIO	40/12/05	VENTIMIGLIA	IM	VENTIMIGLIA	IM	EFFETTI
D'ALEMA	MICHELE	28/03/12	GENOVA	GE	IMPERIA	IM	RISERVA
FUSI	GIORGIO	30/06/05	IMPERIA	IM	IMPERIA	IM	RISERVA
GASTALDI	GIACOMO	32/05/15	GENOVA	GE	GENOVA	GE	RISERVA
GHIRONI	GIOVANNI	29/06/17	SIRIADI	CA	CHIAVARI	GE	DECEDUT
MANSUETO	STEFANO	21/12/08	MONDOVI'	CM	FINALE LIGURE	SV	RISERVA
MASSARO	LUIGI	16/06/09	IMPERIA	IM	IMPERIA	IM	DECEDUT
RASTRELLI	VINICIO LODOVICO	24/02/06	GENOVA	GE	BOLZANETTO	GE	RISERVA
TRAVERSO	VITTORIO	28/05/02	GENOVA	GE	GENOVA	GE	RISERVA

Cognome	Nome	Data-nasc	Nato-a	Pr	Residenza	Pr	Posizio
ANDREOTTI	GIUSEPPE	33/04/16	LECCO	CO	CANZO	CO	RISERV
BONDIO	MARIA BAMBINA	29/02/13	LECCO	CO	LECCO	CO	RISERV
AZZINI	IRIO	25/11/14	CASALMORO	NN	CASALMORO	NN	RISERV
BELGERI	GIOVANNI	30/01/09	LECCO	CO	LECCO	CO	RISERV
BELTRAMI	ENZO	23/07/24	BONASSOLO	SP	MILANO	MI	EFFETTI
BELTRAMI	MONICA	30/12/11	LIBERECH (CECOSLOVACCHIA)		MILANO	MI	EFFETTI
BERA	ANGELO	32/08/25	CORTEVO - COLGI	BS	CORTEVO - COLGI	BS	EFFETTI
BIANCHI	SERENO	31/01/17	COLLIO VAL TROMPIA	BS	BORGOPANCARALE	BS	EFFETTI
BIBINI	FRANCESCO	16/05/06	MILANO	MI	MILANO	MI	RISERV
BISCIBELLA	FRANCESCO	42/10/20	GENOVA	GE	MILANO	MI	EFFETTI
BRAMBILLA	GIULIANO	55/08/22	LECCO	CO	LECCO	CO	EFFETTI
BUGATTI	PAOLA	51/07/03	MILANO	MI	COMO	CO	EFFETTI
CAINI	COSTANTE	14/01/10	MAGNAGO	MI	CUGGIANO	MI	RISERV
CALETTI	DARIO	43/01/28	VERGIATE	VA	BIADRONNO	VA	EFFETTI
CANTABONI	EUGENIO	35/01/07	BRESCIA	BS	BAGNOLO NELLA	BS	EFFETTI
CAPOCCIO	BRUNO	50/04/24	MILANO	MI	MILANO	MI	EFFETTI
CARAVITA	GIOVANNI	33/11/25	MILANO	MI	CONGRATE	MI	RISERV
CARLINI	ARTURO	37/02/20	TRENTO	TN	CERNOBBIO	CO	RISERV
CASSINIS	GIUSEPPE	34/08/04	CAGLIARI	CA	PAVIA	PV	RISERV
CASTELLI	RENATO	30/02/19	COMO	CO	VILLAGUARDIA	CO	EFFETTI
CASTELLI	RONALDO	08/05/29	LOMAZZO	CO	CARLAZZO	CO	DECEDUT
CAVALLARI	RINO	31/01/10	RENEDELLO	BS	RENEDELLO	BS	RISERV
CAVALLI	EMILIO	19/12/07	GABRIONETTA	CR	BIRABUOVA	CR	RISERV
CAVALLINI	GIACOMO	22/07/14	LECCO	CO	GARBAGNATE MONASTERO	CO	DECEDUT
CETTI SERBELLONI	GIAN GALEAZZO	24/04/08	APPIANO GENTILE	CO	MILANO	MI	RISERV
CHIARI	ANDREA	39/11/24	MANERBIO	BS	MANERBIO	BS	RISERV
CITTERIO	ALESSANDRO	15/02/06	COLOGNO MONZESE	MI	MILANO	MI	RISERV
CIUTI	CARLA	23/07/08	AGRO		VARESE	VA	RISERV
CIUTI	GIOVANNI	17/10/31	VASTOGNA	VC	VARESE	VA	EFFETTI
CIUTI	SILVIA	53/05/31	COMO	CO			RISERV
CIUTI	ULISSE	47/01/09	COMO	CO	VARESE	VA	EFFETTI
CORSO	ANTONIO	55/01/12	LECCO	CO	LECCO	CO	EFFETTI
DE VECCHI RAP	SERGIO MARIO	37/06/08	MILANO	MI	MONZA	MI	EFFETTI
DELL'AQUILA	VITTORIO	12/02/04	TARANTO	TA	MILANO	MI	RISERV
DONATI	GIUSTO	22/01/27	BAGNOLO NELLA	BS	BAGNOLO NELLA	BS	DECEDUT
ESPAMER	ALBERTO	38/01/10	AVIO	TN	MILANO	MI	RISERV
FLORIS	ERBALDO	03/10/17	GIARGEI	NU	COMO	CO	RISERV
FRANCESCOINI	TEODORO	25/05/10	FANO	PS	BERGAMO	BS	EFFETTI
FRIGERIO	GIANFRANCO	24/12/23	LECCO	CO	LECCO	CO	RISERV
FRIZZA	ANGELO	60/05/24	BAGNOLO NELLA	BS	BAGNOLO NELLA	BS	EFFETTI
FRIZZA	PAOLO	29/07/16	BAGNOLO NELLA	BS	BAGNOLO NELLA	BS	EFFETTI
FURIAN	ALDO	23/05/17	TRIESTE	TS	MILANO	MI	RISERV
GHETTI	FABIO	23/09/21	RAVENNA	RA	MILANO	MI	RISERV
GIOIA	FRANCESCO	34/09/12	VALMADRERA	CO	VALMADRERA	CO	RISERV
GIRONDA	FRANCESCO CARLO	38/06/19	MILANO	MI	MILANO	MI	EFFETTI
GREPPI	MARIA CRISTINA	40/07/03	VERDERIO SUPERIORE	CO	MILANO	MI	EFFETTI
JOB	BRENNO	30/03/01	MILANO	MI	MILANO	MI	RISERV
LANZANI	CESARE ATTILIO	07/08/03	BAGNOLO NELLA	BS	BAGNOLO NELLA	BS	RISERV
LEONE	GIUSEPPE	17/12/15	CATANIA	CT	MILANO	MI	RISERV
LIVRAGHI	PIETRO	29/01/11	MILANO	MI	MILANO	MI	RISERV
LUZZI CONTI	ARMANDO	22/08/19	MONTE S. GIOVANNI CAMPANO	FR	MILANO	MI	RISERV

Cognome	Nome	Data-nasc	Nato-a	Pr	Residenza	Pr	Posizione
MALGUZZI	NATALE	33/10/09	MILANO	MI	MILANO	MI	RISERVA
MANTOVANI	ANTONIO	30/07/13	ASOLA	MN	BRESCIA	BS	RISERVA
MARCHIONDELLI	EDGENIO	53/05/01	LECCO	CO	LECCO	CO	EFFETTIVO
MARGOTTINI	GIUSEPPE	29/03/17	GROSSETO	GR	CAPRIGLIO INTIMIANO	CO	EFFETTIVO
MASCETTI	GIANCARLO	52/11/07	COMO	CO	COMO	CO	EFFETTIVO
MASCETTI	MASSIMO	60/11/24	COMO	CO	COMO	CO	EFFETTIVO
MASCETTI	PAOLO	47/04/14	COMO	CO	COMO	CO	EFFETTIVO
MINELLI	FERRUCCIO	42/09/19	IMCUDIRE	BS	EDOLO	BS	EFFETTIVO
MINELLI	GIOVANNI TULLIO	31/08/24	MORNO	BS	MORNO	BS	EFFETTIVO
MONDONI	PALMIRO	23/02/02	CREMONA	CR	CREMONA	CR	RISERVA
MORELLI	CELESTE	42/02/01	MANERBIO	BS	MANERBIO	BS	RISERVA
MOTTINELLI	LORENZO ERNESTO	33/02/06	EDOLO	BS	SONICO	BS	EFFETTIVO
MURRI	VITTORIO SILVIO	43/01/21	MESAGNE	BR	CASTELLANZA	VA	RISERVA
PAGANI	ANDREA	18/05/27	MILANO	MI	MILANO	MI	RISERVA
PANIZZA	SANDRA	61/07/26	LECCO	CO	MANDELLO LARIO	CO	EFFETTIVO
PAROLA	FILIPPO	25/01/14	PAVONA NELLA	BS	PAVONA NELLA	BS	DECEDETO
PATTARINI	GILCOMO	35/12/12	LECCO	CO	LECCO	CO	RISERVA
PIOVANI	FRANCESCO	31/03/06	CIGOLE	BS	MANERBIO	BS	RISERVA
PLATTO	WALTER BRUPO	36/09/09	BAGNOLO NELLA	BS	BAGNOLO NELLA	BS	EFFETTIVO
POLVARA	CAMILLO	26/08/31	MALGRATE	CO	LECCO	CO	EFFETTIVO
POLVARA	DANTE	55/08/06	LECCO	CO	LECCO	CO	EFFETTIVO
POLVARA	FERDINANDO	21/01/14	LECCO	CO	LECCO	CO	RISERVA
POLVARA	MARCELLINO	22/03/05	LECCO	CO	LECCO	CO	RISERVA
POLVARA	UMBERTO	25/03/31	ABADIA LARIANA	CO	MILANO	MI	RISERVA
RATTI	EMILIO	27/03/09	LECCO	CO	LECCO	CO	RISERVA
REDAELLI	ANGELO	54/06/24	LECCO	CO	LECCO	CO	RISERVA
ROMANIN	CRISTINA	50/01/19	MILANO	MI	MILANO	MI	EFFETTIVO
SESANA	GIACINTO	15/01/20	MAGGIANICO DI LECCO	CO	MAGGIANICO DI LECCO	CO	RISERVA
SOLDATI	LORENZO	28/09/05	BAGNOLO NELLA	BS	BAGNOLO NELLA	BS	EFFETTIVO
SOLDATI	VINCENZO	61/05/20	BAGNOLO NELLA	BS	BAGNOLO NELLA	BS	EFFETTIVO
SOLDI	PAOLO	48/01/15	CELLA DATI	CR	CELLA DATI	CR	EFFETTIVO
SPASCIANI	ANTONIO	13/02/06	MILANO	MI	MILANO	MI	RISERVA
STEFANONI	DANIELA	58/07/29	CARPENEDOLO	BS	VIMPERCAVE	MI	EFFETTIVO
TABLADINI	FRANCO	38/08/22	COLLIO VAL TROMPIA	BS	COLLIO VAL TROMPIA	BS	RISERVA
TADDEI	BORTOLO NATALE	54/01/07	CORTENE GOLGI	BS	CORTENE GOLGI PRAZ. NEGRO	BS	EFFETTIVO
TAVELLI	FEDERICO	47/01/14	COLLIO VAL TROMPIA	BS	COLLIO VAL TROMPIA	BS	RISERVA
TIBERTI	VINCENZO	25/12/21	GAMALERO	AL	MILANO	MI	RISERVA
TICOZZI	MASSIMILIANO	27/06/05	LECCO	CO	LECCO	CO	RISERVA
TIRINZONI	RODOLFO	29/11/08	ROMA	RM	LECCO	CO	RISERVA
TISI	GIOVANNI	34/08/21	SONICO	BS	EDOLO	BS	EFFETTIVO
TOLOMEI	FERRUCCIO	28/09/02	FIUME	TS	MILANO	MI	RISERVA
TORQUATI	TINA	38/09/24	OSIGLIA	SV	COLLIO VAL TROMPIA	BS	EFFETTIVO
TURETTA	LEONIDO	24/10/29	SACCOLONGO	PD	MANERBIO	BS	RISERVA
UNGARO	CESARE	32/02/26	TRINITAPOLI	FG	MILANO	MI	RISERVA
VALENTINI	SERGIO	60/08/02	BRESCIA	BS	BRESCIA	BS	EFFETTIVO
VENCO	MARIO	54/08/14	ESTE	PD	COMO	CO	EFFETTIVO
ZANARDELLI	SANDRO	42/04/10	COLLIO	BS	COLLIO	BS	RISERVA

Cognome	Nome	Data-nasc	Nato-a	Pr	Residenza	Pr	Posizione
AMBROSINI	GEREMIA GIUSEPPE	39/10/17	SAN LORENZO MOVO	VT	BOLZANO	BZ	RISERVA
BARTOLAMEOLLI	FRANCO	41/07/17	CASTELLO DOSSANA	TN	BOLZANO	BZ	EFFETTIVO
BONI	FERNANDA	49/09/02	DRO	TN	VEZZANO	TN	EFFETTIVA
BOSCATO	MARCELLO	56/06/25	MERANO	BZ	MERANO	BZ	DECEDUTO
BUBOLA	ROLANDO	45/02/08	MERANO	BZ	MERANO	BZ	EFFETTIVO
CASANOVA LUZIO	LUCIANO	38/10/01	VIPITENO	BZ	BRESSANONE	BZ	EFFETTIVO
CODENOTTI	IRENEO	40/11/03	BOLZANO	BZ	BOLZANO	BZ	EFFETTIVO
CONSALES	GIUSEPPE	32/06/09	PORTO POLO DI PACHINO	SR	TRENTO	TN	RISERVA
DE GASPERI	MARIO LUIGI	38/05/07	MERANO	BZ	MERANO	BZ	EFFETTIVO
DE PAOLI	MARIO	30/10/16	TRENTO	TN	TRENTO	TN	EFFETTIVO
DEMATTE'	GIUSEPPE	31/03/19	CIVEZZANO	TN	TRENTO	TN	RISERVA
DOSEVICH	SILVANO	44/06/20	SEGONZANO	TN	TRENTO	TN	EFFETTIVO
FORTAREL	ROMANO	34/04/06	RENON	BZ	BOLZANO	BZ	EFFETTIVO
GALESSO	GIAN BRUNO	47/10/09	MERANO	BZ	MERANO	BZ	EFFETTIVO
GALESSO	GIORGIO	60/03/30	MERANO	BZ	MERANO	BZ	EFFETTIVO
GAMBALUNGA	GIUSEPPE	34/03/14	FRATTA DI POLESINE	RO	BRESSANONE	BZ	EFFETTIVO
GIORGI	GIUSEPPE PIETRO	10/02/09	VOGHERA	PV	BOLZANO	BZ	DECEDUTO
LANDI	GIUSEPPE	21/02/11	CASERTA	CE	BOLZANO	BZ	RISERVA
MAURELLI	SILVIO	38/09/15	BOLZANO	BZ	BOLZANO	BZ	EFFETTIVO
PANZANINI	GIANCARLO	37/11/22	TIROLO	BZ	MERANO	BZ	RISERVA
PARISI	MARCELLO	40/01/27	BRESSANONE	BZ	CHIUSA	BZ	EFFETTIVO
PIZZEZZ	PIERGIORGIO	40/11/06	CALAVINO	TN	PORTE ARCHE	TN	EFFETTIVO
RIZZI	SERGIO	46/12/11	MERANO	BZ	MERANO	BZ	EFFETTIVO
ROMANI	LUIGI	46/06/17	BOLZANO	BZ	BOLZANO	BZ	EFFETTIVO
SARTI	ODEO	43/10/07	MIRERBE	VR	BOLZANO	BZ	EFFETTIVO
STURARO	GIUSEPPE	45/11/26	MOMSELICE	PD	BOLZANO	BZ	EFFETTIVO
TRETTI	LIBO	24/11/23	COLLE ISARCO	BZ	BOLZANO	BZ	EFFETTIVO
ZORZI	ENRICO	39/11/11	TRENTO	TN	TRENTO	TN	EFFETTIVO
ZORZI	MARCO	28/09/19	TRENTO	TN	TRENTO	TN	EFFETTIVO

Cognome	Nome	Data-nasc	Nato-a	Pr	Residenza	Pr	Posizione
ADDOCA	GIUSEPPE	24/08/14	MOGGIO UDINESE	UD	MOGGIO UDINESE	UD	RISERVA
AGLIALORO	ENNIO	28/10/03	POGLIANO REDIPOGLIA	GO	SAGRADO (GO)	GO	EFFETTIVO
ANZIL	FAUSTINO	37/12/15	REANA DEL ROIALE	UD	TRICESIMO (UD)	UD	RISERVA
BALLO	ROMANO	35/12/22	TRIESTE	TS	TRIESTE	TS	EFFETTIVO
BALLICO	ENZO SILVANO	27/09/21	POVOLETTO	UD	POVOLETTO (UD)	UD	EFFETTIVO
BARBI	FRANCESCO	19/12/24	CASTEL FIORENTINO	PI	OPICINA	TS	RISERVA
BARBIERI	TOMMASO	33/04/05	VENEZIA	UD	NIMIS	UD	EFFETTIVO
BARCHIESI	GUIDO	22/06/19	ALBANO LAZIALE	RM	NIMIS	UD	EFFETTIVO
BARIANI	MASSIMO	43/11/05	CORDOVADO	PN	FAEDIS	UD	RISERVA
BARTOLOZZI	PIER PAOLO	39/10/12	MONTEVERDI MARIT.MO	PI	TRIESTE	TS	RISERVA
BASSI	GIANNI MARTINO	41/03/19	UDINE	UD	POVOLETTO	UD	EFFETTIVO
BEARZI	RENZO	49/07/26	TOPOGLIANO	UD	REMANZACCO	UD	EFFETTIVO
BEORCHIA	CLAUDIO	32/02/26	UDINE	UD	TARCENTO (UD)	UD	RISERVA
BERGAMIN	LUCIANO	47/07/16	BAGNARIA	UD	CERVIGNANO DEL FRIULI	UD	RISERVA
BERTOINA	LUIGI ANTERO	14/04/17	AQUILEIA	UD	AQUILEIA (UD)	UD	RISERVA
BERTOLDI	FABIO	37/03/13	TRIESTE	TS	TRIESTE		EFFETTIVO
BERTOLLA	VALENTINO	35/02/12	NIMIS	UD	TARCENTO	UD	RISERVA
BERTONI	SANTE	41/04/18	POVOLETTO	UD	POVOLETTO (UD)	UD	EFFETTIVO
BERTOSSIO	SILVANO	42/01/11	TRICESIMO	UD	TRICESIMO (UD)	UD	RISERVA
BERTRANDI	FABIO	34/01/31	CERVIGNANO	UD	CERVIGNANO	UD	RISERVA
BILISCO	UMBERTO	26/10/20	TRIESTE	TS	TRIESTE	TS	RISERVA
BOMBEN	GIUSEPPE	26/09/16	PORDENONE	PN	PORDENONE	PN	RISERVA
BONAZ	FABIO	36/08/03	PULPERO	UD	PULPERO (UD)	UD	RISERVA
BONINI	EDVINO	36/11/11	RONCHI DEI LEGIONARI	GO	MOMFALCONE	GO	EFFETTIVO
BORSATTI	RENATO	31/08/09	CLAUT	PN	CLAUT	PN	RISERVA
BOTTER	ANTONIO	32/09/17	PORDENONE	PN	PORDENONE	PN	RISERVA
BRAGADIN	GIUSEPPE	21/06/07	S.VITO AL TAGLIAMENTO	UD	SAN VITO AL TAGLIAMENTO (UD)	UD	RISERVA
BREZZI	ELVIDIO	12/05/17	ROVIGNO D'ISTRIA (YUGOSLA		TRIESTE	TS	DECEDUTO
BRINIS	CARLO	12/01/18	CASARSA	UD	CIVIDALE (UD)	UD	RISERVA
BROLLO	ARMANDO	28/03/28	GENOVA	UD	GENOVA (UD)	UD	RISERVA
BRUNNER	LEONE	08/05/07	TRIESTE	TS	TRIESTE	TS	DECEDUTO
BRUSCHI	MURELIO	24/05/16	FERRARA	FE	OPICINA (TS)	TS	EFFETTIVO
BRUSIN	GIORGIO	24/11/24	S. VITO AL TAGLIAMENTO	UD	S. VITO AL TAGLIAMENTO	UD	EFFETTIVO
BULIANI	FEDERICO	13/03/15	PONTERBA	UD	TARVISIO	UD	RISERVA
BUTTALZONI	SERGIO	37/08/13	TRIESTE	TS	TRIESTE	TS	RISERVA
BUZZI	GIOVANNI SILVIO	31/04/14	UDINE	UD	TARVISIO (UD)	UD	RISERVA
CALLIGARIS	LUIGIANO	32/09/24	CIVIDALE DEL FRIULI	UD	CIVIDALE (UD)	UD	EFFETTIVO
CAPUTO	RICCARDO	18/10/17	TRIESTE	TS	TRIESTE	TS	RISERVA
CARRA	ERNESTO	10/01/22	TRIESTE	TS	TRIESTE	TS	EFFETTIVO
CARUZZI	UMBERTO	14/11/21	MESSINA	ME	CERVIGNANO DEL FRIULI (UD)	UD	RISERVA
CAUSERO	GINO	20/09/29	CIVIDALE DEL FRIULI	UD	UDINE	UD	RISERVA
CAVICCHI	GIAN PAOLO	43/09/27	TRIESTE	TS	TRIESTE	TS	EFFETTIVO
CEDERNAZZ	GIANNI	43/10/09	FAEDIS	UD	FAEDIS (UD)	UD	EFFETTIVO
CELLA	ANTONINO	97/04/10	ZIARO	TN	TRIESTE	TS	DECEDUTO
CERENTI	MARIO	30/12/07	CHIUSAFORTE	UD	CHIUSAFORTE (UD)	UD	RISERVA
CHIABAI	GIUSEPPE	21/06/02	GRIMACCO	UD	SAN LEONARDO	UD	RISERVA
CHIESA	LUIGI	21/11/07	SEDESLIANO	UD	TRICESIMO	UD	RISERVA
COLMAN	MASCIBENE	21/09/05	CLAUT	PN	CLAUT (PN)	PN	RISERVA
COLOSSI	GIUSEPPE	26/07/12	BARCIS	UD	BARCIS	UD	RISERVA
CONELLO	LUIGI	24/05/16	POSTUMIA		TRIESTE	TS	DECEDUTO
CONELLO	MARCO	38/04/13	TRICESIMO	UD	TARVISIO (UD)	UD	EFFETTIVO

Cognome	Nome	Data-nasc	Nato-a	Pr	Residenza	Pr	Posizione
CONDOLO	BRUNO	41/09/14	TRICESIMO	UD	TRICESIMO (UD)	UD	RISERVA
CORNIGLIA	SPIRITO	24/01/01	FRASSINO	CH	FRASSINO	CH	RISERVA
CORSO	GIUSEPPE GIUSTI	33/05/08	MARANO LAGURARE	UD	MARANO (UD)	UD	RISERVA
COSELLI	ANTONIO	16/02/23	UMAGO D'ISTRIA		TRIESTE	TS	EFFETTIVO
COSSA	ANGELO	35/04/20	TARCENTO	UD	TARCENTO	UD	RISERVA
COSSA	GIUSEPPE	20/05/01	TARCENTO	UD	TARCENTO	UD	RISERVA
COTTERLI	OTTAVIO	20/05/09	CIVIDALE	UD	CIVIDALE (UD)	UD	RISERVA
CRAIGHERO	ANTONIO	46/01/01	TOLMEZZO	UD	TOLMEZZO	UD	DECEDUTO
CRAIGHERO	LEO LUIGI	13/07/24	TREPPA CARNICO	UD	TOLMEZZO	UD	DECEDUTO
CRAIGHERO	MARIO	16/07/30	TOLMEZZO	UD	TOLMEZZO	UD	RISERVA
CRISSETIG	GIUSEPPE	35/01/01	GRIMACCO	UD	GRIMACCO	UD	DECEDUTO
CUM	LUIGI	40/12/29	GENOVA	UD	GENOVA (UD)	UD	EFFETTIVO
CUTRONEO	ADELCHI	13/12/11	MESSINA	ME	TRIESTE	TS	RISERVA
CUZZI	AMELIO	13/02/13	PARENZO (POLA)		MONFALCONE	GO	RISERVA
D'AGOSTINI	EMANUELE	32/11/13	PASTIAN DI PRATO	UD	PASTIAN DI PRATO (UD)	UD	EFFETTIVO
D'AGOSTINI	UMBERTO	14/11/23	BARCIS	UD	BARCIS	UD	RISERVA
D'AMIANI	MARIO	13/07/25	LANCO	UD	TOLMEZZO	UD	RISERVA
DA ROS	ALDO	41/03/05	ATTINIS	UD	PONTEBBA (UD)	UD	RISERVA
DAPIT	LUIGI	40/12/24	GENOVA	UD	GENOVA (UD)	UD	RISERVA
DE ANGELI	CESARE	10/08/02	CIVIDALE DEL FRIULI	UD	CIVIDALE	UD	EFFETTIVO
DE ANTONI	GIANCARLO	30/09/30	COMGLIANS	UD	MOLBERGHETTO (UD)	UD	DECEDUTO
DE COLLE	EDMIO	31/04/04	MOGGIO UDINESE	UD	PONTEBBA	UD	EFFETTIVO
DE COLLE	GIULIANO	39/01/09	CERVIGNANO DEL FRIULI	UD	TERZO D'AQUILEIA	UD	RISERVA
DE SABATA	PAOLO	37/10/14	UDINE	UD	UDINE	UD	EFFETTIVO
DEL BIANCO	BRUNO	19/05/07	S. QUIRICO D'ORCIA	SI	UDINE	UD	EFFETTIVO
DEL LINZ	BRUNO	46/07/04	ARTA TERME	UD	TOLMEZZO	UD	EFFETTIVO
DEL PICCOLO	GIACOMO FRANCES	22/10/13	MUZZANA DEL TURGNANO	UD	MUZZANA DEL TURGNANO (UD)	UD	RISERVA
DELL'ANTONIO	GIULIANO	12/01/11	TRIESTE	TS	TRIESTE	TS	RISERVA
DELLA PIETRA	SILVANO	37/09/29	CERCIVENTO	UD	CERCIVENTO	UD	EFFETTIVO
DELLA SCHIAVA	GUIDO	40/11/11	GENOVA	UD	MOGGIO UDINESE (UD)	UD	RISERVA
DI BARTOLO	DOMENICO	95/04/14	TORREANUNZIATA	NA	SAGRADO	GO	DECEDUTO
DI GIUSTO	LUIGIANO	44/09/05	RUDA	UD	S. VITO AL TORRE	UD	RISERVA
DI RAGOGNA	RENZO	24/03/11	TORRE DI PORDEBONE	UD	TRIESTE	TS	RISERVA
DIMINI	ARRIGO	20/06/26	TRIESTE	TS	TRIESTE	TS	RISERVA
DONADELLI	MARIO	68/11/18	GENOVA	UD	PONTEBBA	UD	RISERVA
DONAT	ARMANDO	39/01/07	S. PIER D'ISONZO	GO	S. PIER D'ISONZO (GO)	GO	EFFETTIVO
DONAT	FAUSTO	52/12/07	S. PIER D'ISONZO	GO	S. PIER D'ISONZO	GO	RISERVA
DORIAVIG	ANTONIO	15/08/30	STREGNA	UD	STREGNA	UD	RISERVA
EDEL	OSVALDO	15/11/28	LIVORNO	LI	PORTOGRUARO	VE	RISERVA
FABRIS	FRANCO GIOVANNI	40/11/08	PONTEBBA	UD	PONTEBBA (UD)	UD	EFFETTIVO
FABRIS	ITALO	34/01/25	NIMIS	UD	NIMIS (UD)	UD	RISERVA
FABRIS	LIVIO	25/03/06	MONFALCONE	TS	AURISINA	TS	DECEDUTO
FABRIS	MARCELLO	39/07/25	TRIESTE	TS	AURISINA	TS	RISERVA
FADINI	RENO PIETRO	18/04/15	TARCENTO	UD	TARCENTO (UD)	UD	RISERVA
PALESCHINI	GIUSEPPE	49/03/02	MOGGIO UDINESE	UD	MOGGIO UDINESE	UD	EFFETTIVO
FARAGUNA	FERRUCCIO	22/04/01	TRIESTE	TS	TRIESTE	TS	RISERVA
FEDRI	DANTE	16/07/12	STRASSOLDI DI CERVIGNANO	UD	STRASSOLDI DI CERVIGNANO	UD	RISERVA
FERRETTI	LUIGI	26/02/15	TRIESTE	TS	TRIESTE	TS	EFFETTIVO
FILIPOTTI	SERGIO	30/10/08	PALMANOVA	UD	S. VITO AL TAGLIAMENTO	UD	RISERVA
FORGIARINI	FRANCESCO	54/10/04	TOLMEZZO	UD	TOLMEZZO	UD	RISERVA
FUCCARO	RENATO	31/09/23	CHIUSAFORTE	UD	UDINE	UD	EFFETTIVO
FURLANI	MARIO	12/06/09	ALBONA (YUGOSLAVIA)		OVARO	UD	RISERVA

Cognome	Nome	Data-nasc	Nato-a	Pr	Residenza	Pr	Posizione
GALANTE	LUIGI	35/09/01	ESTE	PD	UDINE	UD	EFFETTIVO
GALIMBERTI	LIONELLO	28/02/29	TRIESTE	TS	TRIESTE	TS	DECEDUTO
GALVAGNA	SANTO	18/01/01	PISTOIA	PT	MOGGIO UDINESE	UD	DECEDUTO
GARDEL	ALDO	25/11/11	MOGGIO UDINESE	UD	MONFALCONE (GO)	GO	EFFETTIVO
GASPARET	GIOVANNI	41/11/12	FIUME VENETO	PN	FIUME VENETO (PN)	PN	EFFETTIVO
GASPARINI	PIETRO	30/05/18	GORIZIA	GO	VILLENE (GO)	GO	RISERVA
GASPARINI	SILVANO	06/01/01	S.PIETRO AL MATISONE	UD	UDINE	UD	DECEDUTO
GELSOMINI	GIANPIETRO	32/03/05	S. VITO AL TAGLIAMENTO	UD	S. VITO AL TAGLIAMENTO	UD	RISERVA
GIACOMUZZI	TITO	30/12/05	ENEMONZO	UD	INTRA	NO	RISERVA
GIACOPELLI	MARIO	25/08/21	TRIESTE	TS	TRIESTE	TS	RISERVA
GIAVITO	SERGIO	43/04/07	S.LEONARDO CIVIDALE	UD	PORTOFONTE	PN	EFFETTIVO
GIORDANI	ANTONIO	24/01/01	PORTOFONTE	PN	CLAUT	UD	DECEDUTO
GIORDANI	PAOLO	40/09/28	VENEZIA	VE	PORTOFONTE	PN	EFFETTIVO
GOZZI	VERBANO	15/04/17	BORGOPORTE	BN	POGGIOREALE DEL CARSO		DECEDUTO
GREGORIO	LEONARDO	30/03/22	LOCOROTONDO	BA	TRIESTE	TS	RISERVA
GUARDIANI	VASCO	14/03/10	TRIESTE	TS	TRIESTE	TS	EFFETTIVO
GUERIN	CORRADO	16/01/17	MILANO	MI	TRIESTE	TS	EFFETTIVO
GUS	STEFANO	20/01/01	GRIMACCO	UD	GRIMACCO	UD	DECEDUTO
IUSSA	FRANCO	32/02/02	PULFERO	UD	CIVIDALE DEL FRIULI (UD)	UD	RISERVA
JUS	ANGELO	24/11/24	S. VITO AL TAGLIAMENTO	UD	S. VITO AL TAGLIAMENTO	UD	EFFETTIVO
KASPERKOWITZ	PIETRO	42/02/01	MONFALCONE	GO	TARANZANO	GO	EFFETTIVO
LAMPRONI	REMIGIO	21/07/01	TRIESTE	TS	TRIESTE	TS	EFFETTIVO
LANZAVECCHIA	LUIGI	21/04/26	S. SALVATORE MONFERRATO	AL	TRIESTE	TS	EFFETTIVO
LEZZI	PAOLA	38/12/09	PALMANOVA	UD	CERVIGNANO DEL FRIULI	UD	EFFETTIVO
LONDERO	TARCISIO	27/12/12	GENOVA	UD	GENOVA	UD	EFFETTIVO
LONGO	GIOVANNI	44/06/03	CORMONS	GO	GRADISCA D'ISONZO (GO)	GO	RISERVA
LOVISA	GIORGIO	35/03/29	FIUME VENETO	PN	AMPEZZO (UD)	UD	RISERVA
MACORIG	FIORINO	41/08/03	PREPOTTO	UD	PREPOTTO (UD)	UD	EFFETTIVO
MACORIG	PIO FRANCESCO	30/04/02	SAN LEONARDO	UD	S. LEONARDO	UD	RISERVA
MAINARDIS	ALCESTE	08/11/27	AMARO (CARNIA)		AMARO (UD)	UD	DECEDUTO
MAIOLA	DUILIO	24/08/02	MOGGIA	TS	TRIESTE	TS	RISERVA
MALAGUTTI DAL POZZO	GIORGIO	43/09/16	RIMINI	FO	UDINE	UD	RISERVA
MANDEL	LAURA	32/04/11	TRIESTE	TS	TRIESTE	TS	EFFETTIVO
MANNINO	ANGELO	45/08/07	GRUPO APPULA	BA	TRIESTE	TS	EFFETTIVO
MANSUTTI	SILVANO	32/12/19	TRICESIMO	UD	TRICESIMO (UD)	UD	RISERVA
MANTOVANI	NELSON	14/03/29	S.MARTINO IN SPINO MIRANO	NO	TRIESTE	TS	RISERVA
MANZON	ITALO	33/05/29	UDINE	UD	CERVIGNANO	UD	RISERVA
MARAN	GUERRINO	19/12/16	GRADO	GO	GRADO	GO	RISERVA
MARI	STEFANO	13/12/19	TRAB' (DALCIZIA)		CERVIGNANO DEL FRIULI	UD	RISERVA
MARIANELLI	ROBERTO	39/10/15	ROMA	RM	TRIESTE	TS	RISERVA
MARINI	LUIGI	01/11/07	GORIZIA	GO	GORIZIA	GO	RISERVA
MARINIG	PAOLINO	12/06/05	PREPOTTO	UD	PREPOTTO	UD	RISERVA
MARSEU	RENZO	24/04/18	S. LEONARDO	UD	TORREANO DI CIVIDALE (UD)	UD	RISERVA
MARSI	ENZO	40/02/07	TRIESTE	TS	TRIESTE	TS	RISERVA
MARTINI	ALDO	46/05/15	CLAUT	PN	CLAUT	PN	EFFETTIVO
MARTINI	GIANCARLO	35/03/30	CLAUT	UD	CLAUT	UD	EFFETTIVO
MARTINI	GIOVANNI	42/10/08	CLAUT	PN	CLAUT	PN	EFFETTIVO
MARTINI	GIUSEPPE	38/11/18	CLAUT	PN	CLAUT (PN)	PN	EFFETTIVO
MARTINI	LUIGI	41/12/02	CLAUT	PN	CLAUT	PN	DECEDUTO
MATTELLIG	MARIO	20/10/14	S.PIETRO AL MATISONE	UD	S. PIETRO AL MATISONE	UD	RISERVA
MATTEUCCI	PAOLO	42/02/22	TRIESTE	TS	TRIESTE	TS	RISERVA
MAURO	ALESSANDRO	20/07/03	SAN GIORGIO DI NOGARO	UD	SAN GIORGIO DI NOGARO	UD	RISERVA

Cognome	Nome	Data-nasc	Nato-a	Pr	Residenza	Pr	Posizione
MAURO	FULVIO	32/01/27	S. VITO AL TAGLIAMENTO	UD	TREVISO	TV	RISERVA
MENINI	MARIO	09/10/11	VALVASONE	UD	VALVASONE (UD)	UD	RISERVA
MENIS	ENZO	47/04/25	OSOPPO	UD	TARVISIO	UD	EFFETTIVO
MERLUZZI	ELIO	27/01/31	AURISINA	TS	AURISINA (TS)	TS	RISERVA
MEROLA	GIUSEPPE	55/08/09	NAPOLI	NA	UDINE	UD	EFFETTIVO
MIANI	GIORGIO	43/08/19	PASTIAN DI PRATO	UD	PASTIAN DI PRATO	UD	EFFETTIVO
MICOSSI	VALENTINO	20/12/16	NIMIS	UD	NIMIS (UD)	UD	EFFETTIVO
MICOTTIS	BRUNO	49/02/09	NIMIS	UD	NIMIS (UD)	UD	EFFETTIVO
MIGLIAVACCA	RINALDO	20/12/19	MILANO	MI	TRIESTE	TS	RISERVA
MISSONI	GIANCARLO	35/04/14	RESIUTTA	UD	MOGGIO UDINESE	UD	EFFETTIVO
MORAI	RAFFAELE	49/03/17	NIMIS	UD	NIMIS (UD)	UD	RISERVA
MONTABONE	MARIO	25/03/02	GORIZIA	GO	TRIESTE	TS	RISERVA
MORADEI	MASSIMILIANO	10/02/27	TRIESTE	TS	TRIESTE	TS	EFFETTIVO
MORASSI	PACIFICO	34/07/26	CERVICENTO	UD	ASTA TERME	UD	EFFETTIVO
MUSONI	ENNIO	38/10/12	TORREANO DI CIVIDALE	UD	TORREANO DI CIVIDALE (UD)	UD	RISERVA
NASSIMBENI	PIERLUIGI	44/08/27	PONTEBBA	UD	UDINE	UD	RISERVA
NEGRO	ALVIERO	20/06/14	MUZZANA DEL TORNIANO	UD	UDINE	UD	RISERVA
NIMIS	GIOVANNI	33/10/02	NIMIS	UD	NIMIS (UD)	UD	EFFETTIVO
NOBILE	GUIDO	06/04/04	VENEZIA	VE	TRIESTE	TS	DECEDUTO
NOT	PIETRO	17/08/26	MOGGIO UDINESE	UD	MOGGIO UDINESE	UD	RISERVA
PANEZUTTI	FORTUNATO	35/02/14	TRIESTE	TS	TRIESTE	TS	RISERVA
PAPPALARDO	GIUSEPPE	30/06/01	TRIESTE	TS	TRIESTE	TS	EFFETTIVO
PASQUALINI	DORANDO	16/09/01	TRIESTE	TS	TRIESTE	TS	EFFETTIVO
PASSAGNOLI	BRUNO	19/06/24	TRIESTE	TS	TRIESTE	TS	EFFETTIVO
PASSAGNOLI	MARIO	17/05/15	TRIESTE	TS	TRIESTE	TS	EFFETTIVO
PASSUDETTI	MATTIA	20/09/01	MEDUO	UD	BARBUS	UD	RISERVA
PAULETIG	EUGENIO	31/12/30	GRIMACCO	UD	GRIMACCO	UD	RISERVA
PECORARI	MARIO	21/11/26	MONFALCONE	GO	MONFALCONE	GO	EFFETTIVO
PERGANI	MARCELLO	11/12/09	TRIESTE	TS	TRIESTE	TS	DECEDUTO
PERISSIN	GIORGIO	33/06/17	CERVIGNANO	UD	MONFALCONE (GO)	GO	EFFETTIVO
PETRICIG	GIUSEPPE	34/02/27	SAVOGNA	UD	S. LEONARDO	UD	RISERVA
PICCO	ALVISE	21/09/10	POVOLETTO	UD	POVOLETTO	UD	RISERVA
PICCO	BRUNO	44/09/02	MOGGIO UDINESE	UD	PONTEBBA (UD)	UD	EFFETTIVO
PINELLI	LIVIO	30/08/05	POLA (YUGOSLAVIA)		MONFALCONE	GO	EFFETTIVO
PITTERI	GRAZIANO	50/10/23	VENEZIA	UD	VENEZIA	UD	EFFETTIVO
PITTINO	FRANCO	52/08/03	PALUZZA	UD	TOLMEZZO	UD	RISERVA
PIUSSI	ALESSANDRO	58/06/26	TARVISIO	UD	PONTEBBA	UD	RISERVA
PLOZZER	RANIERI MASSIMO	13/07/06	CREPPO CARINICO	UD	PULFERO (UD)	UD	RISERVA
POCECCO	PAOLO	42/12/23	BOLOGNA	BO	TRIESTE	TS	EFFETTIVO
POLLASTRI	MARIO	31/07/28	TRICHIANA	BL	S. GIORGIO DELLA RICHINVELLA	PW	EFFETTIVO
PONTANI	FRANCO	50/12/12	CERVIGNANO DEL FRIULI	UD	CERVIGNANO DEL FRIULI	UD	EFFETTIVO
POZZA	DARIO	09/03/31	CIVIDALE DEL FRIULI	UD	CIVIDALE	UD	RISERVA
PROFETI	LUCTO	18/11/04	ISOLA D'ISTRIA (YU)		TRIESTE	TS	RISERVA
PUCHER	DOMENICO	16/09/17	RAVERO	UD	RAVERO	UD	DECEDUTO
REGATTIN	ALFREDO	27/12/04	S.GIORGIO DI NOGARO	UD	S. GIORGIO DI NOGARO	UD	RISERVA
REPOTIN	ABRAMO	26/05/14	PAULARO	UD	UDINE	UD	RISERVA
ROBERTI	GIORGIO	26/11/15	TRIESTE	TS	TRIESTE	TS	EFFETTIVO
ROJATTI	VINCENZO	38/01/26	FAEDIS	UD	UDINE	UD	EFFETTIVO
ROPPA	ITALO	36/06/26	S. GIORGIO DI NOGARO	UD	GORIZIA	GO	EFFETTIVO
RORAI	PIER GIUSEPPE	20/02/08	ZOPPOLA	UD	PODCAICCO DI ZOPPOLA	UD	RISERVA
SABIDUSSI	CESARE	33/11/17	GEMONA	UD	GEMONA	UD	RISERVA
SANVITI	ANTONIO	37/07/22	CHIARAVALLE	AN	PORDENONE	PW	EFFETTIVO

Cognome	Nome	Data-nasc	Nato-a	Pr	Residenza	Pr	Posizione
SARCINELLI	UGO	39/07/11	SPILIMBERGO	PN	SPILIMBERGO	PN	RISERVA
SAULI	GIULIANO	46/08/24	TRIESTE	TS	TRIESTE	TS	RISERVA
SCARABELLI	ROMOLO	22/11/02	ARTA	UD	ARTA	UD	RISERVA
SCAREL	ALDO	66/02/14	CERVIGNANO	UD	CERVIGNANO	UD	RISERVA
SCAREL	LUIGIANO	33/01/08	SCODOVACCA	UD	SCODOVACCA	UD	EFFETTIVO
SCAREL	VITTORINO	36/03/31	CERVIGNANO	UD	CERVIGNANO (UD)	UD	EFFETTIVO
SCOTTI	ALDO	22/08/04	TRIESTE	TS	TRIESTE	TS	EFFETTIVO
SCROSOPPI	GIROLAMO	35/12/23	CERVIGNANO DEL FRIULI	UD	CERVIGNANO (UD)	UD	RISERVA
SCUTZ	FRANCESCO	12/01/01	AQUILEIA	UD	AQUILEIA	UD	DECEDUTO
SETTOMINI	GIORGIO	46/04/16	STARANZANO	GO	GORIZIA	GO	EFFETTIVO
SILVESTRI	MARINO	17/06/19	REANA DEL ROIALE	UD	REANA DEL ROIALE	UD	RISERVA
SIMONETTI	ELIOR	25/11/23	STRASBURGO (AUSTRIA)	UD	UDINE	UD	EFFETTIVO
SPANHERO	ITALO	10/04/24	TURRIACO	GO	TURRIACO	GO	DECEDUTO
SPINELLI	ROBERTO	38/03/24	UDINE	UD	UDINE	UD	EFFETTIVO
SPIZZO	GIOVANNI	35/05/08	CASSACCO	UD	TRICESIMO (UD)	UD	EFFETTIVO
SPOZZA	OTTONE	19/09/21	TRIESTE	TS	TRIESTE	TS	RISERVA
STANIG	ALPONSO	15/12/11	S.LEONARDO	UD	SAN PIETRO AL MATISONE	UD	RISERVA
SUSSA	GIUSEPPE	33/10/15	TRIESTE	TS	TRIESTE	TS	RISERVA
TOMASI	GIOVANNI	13/08/23	CAPO D'ISTRIA (YUGOSLAVIA)	TS	TRIESTE	TS	RISERVA
TOMASINI	SCIPIO	22/09/06	TRIESTE	TS	TRIESTE	TS	EFFETTIVO
TONCHIA	CARLO	28/01/01	TARCENTO	UD	TARCENTO	UD	RISERVA
TONELLO	GUERRINO FLAVIO	42/10/05	POZZOLO DEL FRIULI	UD	CERVIGNANO (UD)	UD	EFFETTIVO
TONETTO	ERNESTO	16/03/12	TAVIGNACCO	UD	TRIESTE	TS	RISERVA
TONUSSI	ANTONIO	41/12/07	REANA DEL ROIALE	UD	REANA DEL ROIALE	UD	EFFETTIVO
TOSO	GIANCARLO	41/12/06	GEMONA	UD	LEONACCO DI TRICESIMO (UD)	UD	RISERVA
TOSO	PIERGIORGIO	39/01/17	COOROPO	UD	MONFALCONE (GO)	GO	EFFETTIVO
TOSOLINI	MARIO	28/09/06	TRICESIMO	UD	TRICESIMO	UD	EFFETTIVO
TROJERO	CLAUDIO	35/05/24	SAURIS	UD	TOLMEZZO	UD	RISERVA
TROVANT	BRUNO	34/06/29	CERVIGNANO	UD	CERVIGNANO (UD)	UD	EFFETTIVO
VALLE	MARINO	49/06/06	TRIESTE	TS	TRIESTE	TS	RISERVA
VERMIGLIO	LUIGI	34/06/17	GORIZIA	GO	MONFALCONE (GO)	GO	EFFETTIVO
VIGNOLA	GIUSEPPE	28/06/19	CASTELVETRANO	TP	GORIZIA	GO	RISERVA
VITAS	ROBERTO	15/06/16	ANTIGNANA (YUGOSLAVIA)	TS	TRIESTE	TS	RISERVA
VIVANDA	UGO	12/02/29	TARCENTO	UD	TARCENTO	UD	DECEDUTO
VOLPE	AGUSTO	21/02/22	TARCENTO	UD	TARCENTO	UD	DECEDUTO
ZAMOLO	ANTONIO	14/03/02	GEMONA DEL FRIULI	UD	GEMONA DEL FRIULI	UD	DECEDUTO
ZAMOLO	GIOVANNI	13/10/03	NOGGIO UDINESE	UD	TRIESTE	TS	RISERVA
ZAMPARO	BRUNO	37/10/06	TORREANO	UD	UDINE	UD	EFFETTIVO
ZAMPAROTTI	ANTONIO	25/11/16	KIMIS	UD	GEMONA (UD)	UD	EFFETTIVO
ZAMIER	OGDONE	26/12/24	AQUILEIA	UD	TERZO DI AQUILEIA	UD	RISERVA
ZANUTTI	GIUSEPPE	28/04/22	REMANZACCO	UD	TARCENTO	UD	RISERVA
ZARA	UGO	28/08/10	PALERMO	PA	TRIESTE	TS	EFFETTIVO
ZATTI	PASQUALINO	33/01/27	IMPEZZO	UD	TRICESIMO (UD)	UD	EFFETTIVO
ZORZINI	LUIGI	05/03/09	TRIESTE	TS	TRIESTE	TS	EFFETTIVO

Cognome	Nome	Data-nasc	Nato-a	Pr	Residenza	Pr	Posizione
AVESANI	GUGLIELMO	46/08/15	VERONA	VR	VERONA	VR	EFFETTIVO
BACILIERI	FERDINANDO	40/12/11	VERONA	VR	VERONA		EFFETTIVO
BECHERLE	GIOVANNI	37/02/13	TREGNANO	VR	VERONA		RISERVA
BIANCHINI	GIORGIO	37/01/10	VIGASIO	VR	VIGASIO	VR	RISERVA
BOSSOLA	FRANCESCO	29/05/07	VERONA	VR	VERONA	VR	RISERVA
CANESTRARI	GIUSEPPE	44/01/04	TREGNANO	VR	VERONA	VR	EFFETTIVO
CARRIERO	FRANCESCO	28/09/03	SAN VITO DEI NORMANNI	BR	PADOVA	PD	RISERVA
CAVAZZOLA	RENATO	20/12/17	VERONA	VR	VERONA	VR	DECEDUTO
CESTARO	LUCIANO	43/11/03	ISOLA DELLA SCALA	VR	ISOLA DELLA SCALA	VR	RISERVA
CUMERLATO	GIOVANNI	48/02/25	VERONA	VR	VERONA	VR	RISERVA
CUMERLATO	PIER GIORGIO	42/08/10	VERONA	VR	VERONA		EFFETTIVO
CURCAS	PAOLO	07/03/17	CARBONIA	CA	ROVIGO	RO	RISERVA
DE FRANCESCHI	LUCIANO	41/12/17	SCHIO	VI	SCHIO	VI	RISERVA
DE POLI	ROBERTO	25/02/20	PARMA	PR	VERONA	VR	RISERVA
DE SANTI	GABRIELE	45/08/29	VERONA	VR	VERONA	VR	RISERVA
FACCIOLI	EDOARDO	20/10/11	S.BONIFACIO	VR	VERONA	VR	RISERVA
FILIPPI	EZIO	32/10/25	ISOLA DELLA SCALA	VR	VERONA	VR	RISERVA
FILIPPOZZI	CESARE GIRO	23/01/24	VERONA	VR	TREGNANO (VR)	VR	RISERVA
GABRIELLI	PAOLO	19/01/15	POVEGLIANO VERONESE	VR	TREVENZUOLO	VR	DECEDUTO
GADNELLI	GIAN FRANCO	40/10/03	VESTENANOVA	VR	VERONA	VR	EFFETTIVO
GHISELLI	ALDO	20/06/20	S. FELICE SUL PANARO	MO	VERONA	VR	RISERVA
LOVATO	GIANCARLO	48/01/02	CAPOSELLE	AV	VICENZA	VI	RISERVA
MARCHI	GIOVANNIBATTISTA	30/08/28	TREGNANO	VR	TREGNANO	VR	DECEDUTO
MARIMONI	FRANCO	42/05/27	ASPARA		VERONA	VR	RISERVA
MAROCCHIO	GASTONE	35/08/19	VIGASIO	VR	VERONA	VR	EFFETTIVO
MAROCCHIO	SIRO	33/09/26	SALIZZOLE	VR	VERONA	VR	RISERVA
MENECHINI	GIAN PIETRO	28/04/27	TREGNANO	VR	TREGNANO	VR	RISERVA
MENECHINI	GIAMBATTISTA	43/09/26	LOMIGO	VI	VICENZA	VI	RISERVA
MEZZANI	ENRICO	22/06/26	VALEGGIO SUL MINCIO	VR	VALEGGIO SUL MINCIO	VR	DECEDUTO
MISTRORIGO	GIAMPIETRO	40/08/13	VERONA	VR	VERONA	VR	EFFETTIVO
NENZ	GIORGIO	30/12/01	VERONA	VR	VERONA	VR	RISERVA
NILANDI	PIERANGELO	47/07/18	ROMA	RM	VERONA	VR	RISERVA
PELLINI	GIUSEPPE	42/03/14	VIGASIO	VR	VERONA	VR	EFFETTIVO
PELLINI	LUIGI	08/01/20	ROVERCHIARA	VR	VERONA	VR	RISERVA
PIERANTONI	GIAN MARIO	30/02/11	CASTELNUOVO VERONESE	VR	VERONA	VR	EFFETTIVO
PIERANTONI	PAOLO	53/02/13	VERONA	VR	CASTEL D'AZZANO	VR	RISERVA
POZZERLE	MARIO	38/10/31	VERONA	VR	VERONA	VR	RISERVA
PREMI	GIAN FRANCO	39/04/15	VERONA	VR	VERONA	VR	RISERVA
RASIA DANI	LUIGI	42/01/07	S.GERMANO DEI BERICI	VI	COMISANO VICENTINO	VI	EFFETTIVO
RECCHI	MANLIO	26/11/16	TORINO	TO	COMPOSANPIERO	PD	RISERVA
RIGON	SERGIO	42/08/25	ALBAREDO D'ADIGE	VR	VIGASIO	VR	RISERVA
SALGARO	GIUSEPPE	41/08/31	ILLASI	VR	TREGNANO (VR)	VR	EFFETTIVO
SCHIEVANO	LUIGI	20/10/18	VERONA	VR	VERONA	VR	RISERVA
SITTA	BRUNO	24/02/14	S.BONIFACIO	VR	VERONA	VR	RISERVA
TREGNAGHI	DARIO	37/01/04	COLOGNOLA AI COLLI	VR	TREGNANO	VR	RISERVA
ZAMBANELLO	AUGUSTO	41/09/21	BADIA CALAVENA	VR	BADIA (VR)	VR	EFFETTIVO
ZAMBONI	LINO	42/03/31	BARBARANO VICENTINO	VI	TORRI DI QUARTESALO	VI	RISERVA
ZANDERIGO	BARTOLOMEO	21/01/21	VESTENANOVA	VR	VESTENANOVA (VR)	VR	EFFETTIVO
ZANDERIGO	MARIO	32/08/13	VESTENANOVA	VR	VESTENANOVA (VR)	VR	EFFETTIVO
ZIVELONGHI	PIERLUIGI	39/11/12	FUMANE	VR	FUMANE	VR	RISERVA
ZORZI	GIANLUIGI	37/01/04	TRENTO	TN	MESTRE	VE	RISERVA

Cognome	Nome	Data-nasc	Nato-a	Pr	Residenza	Pr	Posizione
BAZZONI	LAMBERTO	19/11/07	RAVENNA	RA	RAVENNA	RA	RISERVA
BERTONI	EMILIO	35/05/03	FORMIGINE	MO	FORMIGINE	MO	RISERVA
CASINI	GIOVANNI	32/01/14	FORMIGINE	MO	FORMIGINE	MO	RISERVA
CASOLARI	SERGIO	47/06/01	SERRA MAZZANI	MO	SASSUOLO	MO	RISERVA
CAVAZZUTI	ALFREDO	21/01/26	FORMIGINE	MO	FORMIGINE	MO	RISERVA
CAVAZZUTI	PIETRO PAOLO	22/06/29	FORMIGINE	MO	FORMIGINE	MO	RISERVA
CERVI	ALDO	22/08/23	SASSUOLO	MO	SASSUOLO	MO	RISERVA
DE LUCA	MARCO	46/04/25	SASSUOLO	MO	SASSUOLO	MO	RISERVA
DI PACE	PASQUALE	34/01/01	BARI	BA	SAVIGNANO SUL RUBICONE	PO	RISERVA
FERRARI	SISTO	21/03/11	FORMIGINE	MO	BOLOGNA	BO	EFFETTIVO
FOSCHINI	PASQUALE	17/01/06	RAVENNA	RA	RAVENNA	RA	RISERVA
GIACOBAZZI	MARIO	26/05/16	LAMA MOCONO	MO	FIORANO	MO	RISERVA
MASIN	FRANCO	33/03/27	SACILE	UD	S. MAURO PASCOLI	PO	DECEDUTO
NALDI	NERIO	34/12/15	BOLOGNA	BO	BOLOGNA	BO	RISERVA
POGGIALI	LAURO	21/11/02	RAVENNA	RA	RAVENNA	RA	RISERVA
QUADRETTI	GIANFI	33/09/09	BOLOGNA	BO	BOLOGNA	BO	RISERVA
SOLA	VITTORIO	15/08/11	MODENA	MO	MODENA	MO	RISERVA
TERNELLI	FLORIANO	26/06/08	QUATTRO CASTELLA	RE	MODENA	MO	RISERVA
TOMMASONE	GUIDO	29/03/09	POGGIA	PG	FERRARA	FE	RISERVA
URBANI	GABRIELE	40/12/31	RIANO	RM	BOLOGNA	BO	RISERVA

11.12.90

REGIONE TOSCANA (tot. 2)

Pagina

Cognome	Nome	Data-nasc	Nato-a	Pr	Residenza	Pr	Posizione
GIUNTOLI	MICHELANGELO	11/01/28	PISTOIA	PT	POMTE ALLA PERGOLA	PT	RISERVA
NASPI	CESARE	33/03/08	ANCONA	AN	PIOMBINO	LI	RISERVA

11.12.90

REGIONE MARCHE (tot. 1)

173
Pagine

Cognome	Nome	Data-nasc Nato-a	Pr Residenza	Pr	Posizione
NABORRI	PIO	31/07/11 ASCOLI PICENO	AP ANCONA	AM	RISERVA

Cognome	Nome	Data-nasc	Nato-a	Pr	Residenza	Pr	Posizione
AIELLO	ANGELO	05/01/02	CARINI (PA)	PA	ROMA	RM	DECEDUTO
ANDREAZZA	G. BATTISTA	30/09/25	SACILE	UD	ROMA	RM	RISERVA
ANDREOZZI	GIORGIO	60/07/09	ROMA	RM	ROMA	RM	RISERVA
ANTONELLI	FABRIZIO	22/03/04	ROMA	RM	VITERBO	VT	RISERVA
CAO	GUIDO	50/11/21	ROMA	RM	ROMA	RM	RISERVA
COLANTUONI	ANTONIO	20/09/23	BERGAMO	BG	ROMA	RM	RISERVA
DE BENEDETTI	NERI	17/05/16	ROMA	RM	ROMA	RM	RISERVA
DE MARSANICH	FILIPPO MATTIA	33/04/19	OSLO (NORVEGIA)		ROMA	RM	RISERVA
DEGNI	ANTONIO	36/01/17	ROMA	RM	ROMA	RM	RISERVA
DEGNI	ARMANDO	33/11/16	ROMA	RM	ROMA	RM	RISERVA
DIVIESTI	ANTONIO	26/04/21	BARLETTA	BA	ROMA	RM	RISERVA
GALDOTTI DEL RE	DOMENICO	30/08/22	CAPRAMICA	VT	VITERBO	VT	RISERVA
GIGANTE	ROMANO	39/03/23	FTUME (YUGOSLAVIA)		ROMA	RM	RISERVA
GRILLO	CAMILLO	41/10/14	ROMA	RM	ROMA	RM	RISERVA
GRILLO	LUCIO	36/08/29	ROMA	RM	ROMA	RM	RISERVA
GROTTI	MASSIMO	37/06/08	ROMA	RM	ROMA	RM	RISERVA
MARUCCI	ALESSANDRO	37/08/26	ROMA	RM	ROMA	RM	RISERVA
MURA	ANTONIO	15/12/16	MEANA SARDO	NU	ROMA	RM	RISERVA
PAUER	GIULIO	19/10/02	ROMA	RM	ROMA	RM	RISERVA
POIANI	FRANCO	31/02/05	ARCEVIA	AN	CERVETERI	RM	RISERVA
RIZZONI	LINO	32/03/25	BOLOGNA	BO	ROMA	RM	RISERVA
ROSSI	GIOVANNI	32/01/23	ROMA	RM	ROMA	RM	RISERVA
SCARAMUZZINO	FRANCESCO LUIGI	42/09/29	ROMA	RM	ROMA	RM	RISERVA
SIMEONE	MARIO	30/12/07	ROMA	RM	ROMA	RM	DECEDUTO
SULPIZI	VINCENZO	24/01/30	FERRARA	FE	ROMA	RM	RISERVA

11.12.90

REGIONE ABRUZZO (tot. 2)

Pagina

Cognome	Nome	Data-nasc Nato-a	Pr	Residenza	Pr	Posizione
GIULIANI	GIAMPIERO	65/04/12 AVEZZANO	AQ	CARSOLI	AQ	RISERVA
ZAZZA	PAOLO	58/07/22 ROMA	RM	CARSOLI	AQ	EFFETTIVC

Cognome	Nome	Data-nasc	Nato-a	Pr	Residenza	Pr	Posizione
ALFIERI	GIUSEPPE	57/04/27	PORTICI	NA	PORTICI	NA	RISERVA
AVIDO	GENNARO	28/02/27	OTTAVIANO	NA	OTTAVIANO	NA	RISERVA
BORRELLI	GIULIO	37/01/16	NAPOLI	NA	NAPOLI	NA	RISERVA
CASTAGNA	GIUSEPPE	59/02/21	NAPOLI	NA	NAPOLI	NA	RISERVA
CASTAGNA	MAURIZIO	53/12/04	NAPOLI	NA	NAPOLI	NA	RISERVA
CASTAGNA	MIRELLA	55/05/02	NAPOLI	NA	NAPOLI	NA	RISERVA
CASTAGNA	ROSARIO ANTONINO	23/08/25	S. PIETRO PATTI	ME	NAPOLI	NA	DECEDUTO
CIARPELLA	VINCENZO	30/05/25	CUPA DI SESSA AURUNCA	CE	CUPA DI SESSA AURUNCA	CE	RISERVA
GIANANI	FRANCO	22/06/03	MADDALENI	CE	NAPOLI	NA	RISERVA
MORACE	MAURIZIO	31/02/28	NAPOLI	NA	NAPOLI	NA	RISERVA
PARLATI	STEFANO	59/03/12	NAPOLI	NA	NAPOLI	NA	RISERVA
PATRIZI	GIOVANNI CARLO	31/02/13	NAPOLI	NA	NAPOLI	NA	RISERVA
PISANI	MARIO	16/03/22	NAPOLI	NA	NAPOLI	NA	RISERVA
SANTORO	CLAUDIO	53/12/03	NAPOLI	NA	NAPOLI	NA	RISERVA
SCARANO	NICOLA	26/09/16	TRICARICO	MT	S. GIORGIO A CREMANO	NA	EFFETTIVO
SICILIANI	EUGENIO	27/08/29	NAPOLI	NA	NAPOLI	NA	RISERVA
SPADA	ALFREDO DARIO BRUNO	34/06/01	S. PIETRO PATTI	ME	NAPOLI	NA	RISERVA

11.12.90

REGIONE CALABRIA (tot. 4)

177
Pagina

Cognome	Nome	Data-nasc	Nato-a	Pr	Residenza	Pr	Posizione
MAZZACUVA	EDGENIO	27/08/16	GENOVA	GE	REGGIO CALABRIA	RC	RISERVA
PUTORTI'	GIUSEPPE	59/04/21	REGGIO CALABRIA	RC	REGGIO CALABRIA	RC	RISERVA
RASPA	ENZO	32/12/19	BIBONGI	RC	REGGIO CALABRIA	RC	RISERVA
ROSSI	GUIDO	47/03/02	DELIANOVA	RC	REGGIO CALABRIA	RC	RISERVA

11.12.90

REGIONE PUGLIA (tot. 6)

178
Pagina

Cognome	Nome	Data-nasc	Nato-a	Pr	Residenza	Pr	Posizione
ACCETTURA	FRANCESCO	39/07/02	BARI	BA	BARI	BA	RISERVA
LANDRISCINA	NICOLA	34/11/19	TRINITAPOLI	PG	TRINITAPOLI	PG	EFFETTIVO
LE GRAZIE	PAOLO	31/08/08	BRINDISI	BR	BRINDISI	BR	RISERVA
MINNECCIA	GIUSEPPE	18/11/20	BARI	BA	BARI	BA	RISERVA
PALAZZO	SALVATORE	32/07/29	GALATONE	LE	GALATONE	LE	EFFETTIVO
PELLEGRINI	GASPARE	28/06/04	BICCARI	PG	BICCARI	PG	RISERVA

Cognome	Nome	Data-nasc	Nato-a	Pr	Residenza	Pr	Posizione
ARCIDIACONO	GAETANO MARIO	50/05/14	GIARDINI MARIOS	ME	GIARDINI MARIOS	ME	EFFETTIVO
BENINATO	GIUSEPPE	34/09/11	S. PIERO PATTI	ME	S. PIERO PATTI	ME	RISERVA
CARTAREGIA	VINCENZO	43/11/05	S. PIERO PATTI	ME	S. PIERO PATTI	ME	RISERVA
D'ARRIGO	MARIA TERESA	57/07/21	CATANIA	CT	GIARDINI MARIOS	ME	RISERVA
FORESTIERE	PASQUALE	54/01/11	MESSINA	ME	MESSINA	ME	EFFETTIVO
FORZANO	VINCENZO C. B.	33/03/21	S. PIERO PATTI	ME	TREMESTIERI ETNEO	CT	RISERVA
OLIVIERI	GIUSEPPE	63/06/03	MESSINA	ME	MESSINA	ME	EFFETTIVO
PEZZILLO	ANTONINO GIUSEPPE	31/02/18	PALERMO	PA	PALERMO	PA	RISERVA
PRESTIPINO	GIOVANNI	48/12/08	GIARDINI MARIOS	ME	GIARDINI MARIOS	ME	EFFETTIVO
RUSSO	LETTERIO	47/10/04	MESSINA	ME	MESSINA	ME	EFFETTIVO
SAVASTA	ANGELO	43/11/11	MESSINA	ME	MESSINA	ME	EFFETTIVO

Cognome	Nome	Data-nasc	Nato-a	Pr	Residenza	Pr	Posizione
BARBERIO	ANTONIO	34/07/02	POLA (YUGOSLAVIA)		ORISTANO	OR	RISERVA
BARRERA	SEBASTIANO	29/08/12	ROMA	RM	OLBIA	SS	RISERVA
BAZZONI	SALVATORE	38/09/13	PORTO TORRES	SS	PORTO TORRES	SS	RISERVA
BOI	MARCO	41/04/15	CAGLIARI	CA	CAGLIARI	CA	RISERVA
BRIGNARDELLO	NICOLA	28/09/07	CAGLIARI	CA	CAGLIARI	CA	EFFETTIVO
CAMBIAGGI	ANTONIO MICHELE	26/02/08	TEMPIO PAUSANIA	SS	TEMPIO PAUSANIA	SS	EFFETTIVO
CARBONI	GIOVANNI	33/11/25	SASSARI	SS	SASSARI	SS	EFFETTIVO
CARIA	GIUSEPPE	29/02/27	ROMA	RM	SASSARI	SS	EFFETTIVO
CARTA	PROTO	31/05/25	SASSARI	SS	SASSARI	SS	RISERVA
COCCO	ANTONIO GIOVANNI	22/08/02	ILLORAI	SS	LA MADDALENA	SS	RISERVA
COSSIGA	ANTONIO FRANCESCO	35/09/25	SASSARI	SS	SASSARI	SS	RISERVA
D'AMATO	ALFREDO	41/05/04	ROMA	RM	ALGHERO	SS	RISERVA
DADDI	GIUSEPPE	35/02/06	GAVOI	NU	CAGLIARI	CA	RISERVA
DECORTES	LEONARDO	43/02/09	OLBIA	SS	OLBIA	SS	RISERVA
DELL'APA	BRUNO	40/07/04	CAGLIARI	CA	CAGLIARI	CA	EFFETTIVO
DESOLE	FRANCESCO	43/07/04	SEMBORI	SS	SASSARI	SS	RISERVA
POZZI	ANTONIO	34/03/04	SASSARI	SS	ALGHERO	SS	EFFETTIVO
FRALLEONE	OSVALDO	28/04/03	CASSINO	FR	ORISTANO	OR	RISERVA
INNAMORATI	DGO	53/11/27	ROMA	RM	ALGHERO	SS	RISERVA
MANCA	GIUSEPPE	30/04/17	CAGLIARI	CA	CAGLIARI	CA	EFFETTIVO
MANNI	PAOLO VIRGILIO	47/08/19	ORISTANO	OR	ORISTANO	OR	RISERVA
MANGOS	SALVATORE	30/08/07	OSSI	SS	SASSARI	SS	RISERVA
MELIS	ANTONINO	23/08/14	CAGLIARI	CA	SASSARI	SS	EFFETTIVO
MESIDA	PIERO IVO	41/03/18	BUDUSSO'	SS	NUORO	NU	RISERVA
MORTELLO	GIUSEPPE	41/05/06	SASSARI	SS	ALGHERO	SS	RISERVA
MURRU	FRANCESCO	27/10/03	LUNAMATRONA	CA	CAGLIARI	CA	RISERVA
OGGIANO	BRUNO	41/08/12	OZIERI	SS	PORTO TORRES	SS	RISERVA
OGGIANO	PASQUALINO	30/04/20	HIGORADAS	NU	ALGHERO	SS	RISERVA
ONANO	CRISTOFORO	22/08/17	CAGLIARI	CA	CAGLIARI	CA	RISERVA
PALICI DI SUNI	FRANCO	14/10/10	SASSARI	SS	ALGHERO	SS	RISERVA
PANI	SALVATORE	37/03/30	SASSARI	SS	CAGLIARI	CA	EFFETTIVO
PECORINI	ROBERTO	54/11/04	IGLESIAS	CA	CAGLIARI	CA	RISERVA
PICCIANO	IGOZIO	51/10/27	CAGLIARI	CA	CAGLIARI	CA	EFFETTIVO
PILIA	UGO	47/01/03	SADALI	NU	CAGLIARI	CA	RISERVA
PILO	FRANCESCO	30/06/30	NUORO	NU	SASSARI	SS	RISERVA
PISANO	PIETRO CARLO	39/11/04	TEMPIO PAUSANIA	SS	TEMPIO PAUSANIA	SS	RISERVA
PONTI	GIOVANNI ANTONIO	34/09/27	SASSARI	SS	SASSARI	SS	RISERVA
RAIS	RAFFAELE	29/04/02	PORTO TORRES	SS	PORTO TORRES	SS	RISERVA
SANNA	MANLIO	34/04/18	SASSARI	SS	SASSARI	SS	EFFETTIVO
SATTA	GIOVANNI	42/12/25	SARDARA	CA	PORTO TORRES	SS	EFFETTIVO
SECCHI	GIORGIO	45/07/19	MANDAS	CA	CAGLIARI	CA	EFFETTIVO
SECCHI	PASQUALE	40/01/26	TEMPIO PAUSANIA	SS	SASSARI	SS	EFFETTIVO
SELLA	VITTORIO	27/05/08	BIELLA	VC	ALGHERO	SS	EFFETTIVO
SERRA	GIOVANNI	29/10/27	CAGLIARI	CA	CAGLIARI	CA	EFFETTIVO
SIMULA	SALVATORE	34/07/13	SASSARI	SS	SASSARI	SS	EFFETTIVO
SOLIDAS	GIORGIO	41/12/13	SASSARI	SS	SASSARI	SS	RISERVA
SOCCHI	VINCENZO	40/10/17	SASSARI	SS	SASSARI	SS	EFFETTIVO
TEDE	UMBERTO	39/08/07	TORINO	TO	SASSARI	SS	EFFETTIVO
USAI	CARLO	39/01/25	SASSARI	SS	LA MADDALENA	SS	RISERVA
ZUCCA	VITTORIO	38/11/11	CAGLIARI	CA	CAGLIARI	CA	RISERVA



L'Avvocato Generale dello Stato

Roma, 7 Gennaio 1991

PROT. N. 003/S.P.

On. sig. Presidente,

In adesione a quanto da Lei richiestomi con Sua lettera del 24 dicembre u.s. Le esprimo, sulla base della documentazione che mi ha fatto pervenire, il mio parere sui dubbi, che sono stati da taluno sollevati, di legittimità della c.d. operazione Gladio, con particolare riferimento a profili di ordine costituzionale.

1.- La c.d. operazione Gladio trova la sua origine in un appunto inviato nel 1951 dal Capo del Servizio Informazioni delle Forze Armate (SIFAR) al Capo di Stato Maggiore della Difesa.

Il Capo del SIFAR, richiamandosi alle esperienze di altri paesi dell'Europa occidentale, studiate nel corso di un viaggio appositamente svolto, proponeva di creare anche in Italia una organizzazione destinata ad entrare in funzione per svolgere, in caso di conflitto e di occupazione nemica di parte del territorio nazionale, attività di sabotaggio, propaganda, resistenza e guerriglia. Era prevista la creazione di una base di ripiegamento in Sardegna; la formazione, mediante appositi corsi da compiersi presso istituzioni specializzate, di personale direttivo fornito da ufficiali delle Forze Armate; il reclutamento di capi-rete ed agenti da addestrare in una apposita sede nazionale, destinati a restare nel territorio occupato. La struttura così progettata, avrebbe dovuto essere realizzata in stretto collegamento con le autorità militari della NATO,

precisamente col Comando Sud Europa, in particolare per quanto riguarda la pianificazione dei vari servizi dell'Italia settentrionale, la scelta e l'approvvigionamento del materiale occorrente.

Cinque anni dopo (era stato intanto costituito, per la realizzazione della organizzazione così progettata, un Centro Addestramento Guastatori - CAG - dipendente dalla Sezione Addestramento SAD, in seno all'Ufficio "R" del SIFAR) gli Stati Uniti d'America si impegnarono a concorrere alla organizzazione Gladio: con un accordo sottoscritto il 28 novembre 1956 i Servizi di informazione delle Forze Armate italiane ed americane si impegnarono a collaborare per la organizzazione e l'addestramento di un complesso clandestino (denominato stay behind) destinato ad entrare in attività nel territorio occupato nel caso di occupazione di parte del territorio italiano da una aggressione di una potenza nemica, diretta contro la sicurezza delle potenze NATO.

L'accordo così concluso tendeva a rafforzare, con il concorso della potenza alleata, il complesso e la relativa organizzazione già previsti nell'appunto del 1951 del capo del SIFAR: l'attività alla quale il complesso era destinato (essenzialmente l'informazione, il sabotaggio, l'evasione e fuga, la guerriglia, la propaganda) corrispondeva sostanzialmente a quella già prevista nel 1951; era ancora prevista la installazione della base di ripiegamento in Sardegna, nel presupposto, ricordato nell'accordo, che i piani dello Stato Maggiore italiano prevedevano l'attuazione di tutti gli sforzi per mantenere, in caso di guerra, quell'isola; la parte italiana si assumeva l'impegno di procedere al reclutamento ed all'addestramento di agenti clandestini; da parte USA alla fornitura di materiali e dottrine di addestramento nonché

alla partecipazione allo sforzo finanziario per lo svolgimento dell'attività, per la costituzione di riserve di materiali, armi e munizioni e per la loro manutenzione durante i periodi di inattività.

La partecipazione straniera, precisamente dei paesi alleati nella NATO, non si è fermata all'accordo del 28 novembre 1956: risulta infatti che, successivamente:

- nel marzo 1959 il capo ufficio R del SIFAR fu incaricato di partecipare ai lavori del Comitato clandestino di pianificazione e coordinamento (C.P.C.), operante nell'ambito dello SHAPE, del quale facevano parte numerosi paesi della NATO, con il compito di studiare la coordinazione dell'attività informativa ed offensiva in caso di guerra, con particolare riguardo ai territori eventualmente occupati dal nemico;
- nell'aprile 1964 l'Italia entrò a far parte del Comitato Clandestino Alleato emanazione del Comitato di Pianificazione, con il compito di studiare e risolvere i problemi di collaborazione tra i diversi paesi per il funzionamento delle rispettive reti di evasione e fuga, per gli accordi dottrinali e procedurali in proposito e per il mutuo appoggio in fatto di basi direttive delle reti stesse, per l'eventualità di perdita della base normale;
- nel gennaio 1969 il Comitato di Pianificazione e Coordinamento faceva pervenire al SID, intanto succeduto al SIFAR le "Direttive per la Guerra non ortodossa" diramate dallo SHAPE sia per l'impiego di risorse dei Servizi Clandestini in operazioni speciali, sia per l'impiego di forze militari in operazioni non tradizionali da effettuare in territorio occupato dal nemico. Le direttive saranno poi modificate ed aggiornate nel 1972 e nel 1976.

La raccolta del materiale operativo da utilizzare nelle operazioni di guerriglia da parte dell'organizzazione clandestina ebbe inizio nel 1959. In un primo tempo esso fu immagazzinato in 139 depositi clandestini interrati in modo decentrato, denominati NASCO, dislocati nelle varie zone del paese, in particolare quelle nord-orientali del Friuli V.G., nelle quali si prevedeva potesse insorgere con maggiore probabilità l'emergenza, cioè la occupazione del territorio da parte di truppe nemiche, che costituiva il presupposto per le operazioni dei gruppi clandestini.

Il 24 febbraio 1972 i carabinieri di Aurisina rinvennero materiali esplosivi, armi e munizioni nascosti in una grotta del Carso Triestino: risultò trattarsi di materiali già immagazzinati in un NASCO della zona di Trieste: la vicenda convinse gli organi responsabili, praticamente il SID, che il sistema di immagazzinamento delle armi, munizioni ed esplosivi, mediante interramento non offriva sufficienti garanzie di sicurezza. Fu perciò disposto il recupero di tutto il materiale interrato nei NASCO. L'operazione, iniziata nell'aprile del 1972 fu completata nel giugno 1973: dei 139 NASCO che erano stati creati risultarono recuperati 127, restando però precisamente individuati i 12 restanti ed accertati i motivi del mancato recupero.

I materiali recuperati, in un primo tempo trasferiti al Centro Addestramento Guastatori, furono poi sistemati presso Caserme di Carabinieri prossime all'originario schieramento di NASCO; il materiale esplosivo recuperato, invece è stato immagazzinato presso il CAG ed il deposito munizioni di Campomela (Nuoro) e predisposto per l'aviolancio sulle zone occupate, in caso di emergenza.

2.- Nei confronti dell'operazione Gladio, così come progettata e realizzata, sono stati sollevati dubbi di legittimità, precisamente di conformità ad alcuni precetti costituzionali.

In particolare:

a) il segreto che ha fin'ora circondato l'operazione Gladio, il carattere militare della organizzazione, il suo armamento, sarebbero in contrasto con l'art. 18, secondo comma, Cost. che proibisce le associazioni segrete e quelle che perseguono, anche indirettamente, scopi politici mediante organizzazioni di carattere militare.

b) la possibilità di utilizzare la organizzazione Gladio anche per contrastare con la forza, oltre che eserciti stranieri invasori, anche eventuali conflitti interni sarebbe in contrasto col precetto dell'ultimo comma dell'art. 52 Cost. per il quale l'ordinamento delle Forze armate si informa allo spirito democratico della Repubblica e con il principio, proclamato dall'art. 97 Cost., di imparzialità dell'Amministrazione, certamente applicabile anche alle Forze Armate, principio che risulterebbe violato dalla schieramento delle stesse Forze Armate in favore di alcuna delle parti in contesa interna;

c) l'accordo 28 novembre 1956 raggiunto tra i servizi di informazione italiano ed americano, per l'organizzazione dell'operazione stay behind - convenzionalmente definita operazione Gladio - non è stato comunicato al Parlamento per la sua ratifica; da ciò la violazione dell'art. 80 Cost. che prescrive la ratifica del Parlamento in genere per i trattati internazionali.

3.- L'art. 18 Cost. garantisce a tutti i cittadini il diritto di associarsi liberamente: si tratta di un diritto civile, come gli altri enumerati al Titolo I della Parte I della Costituzione,

il cui contenuto essenziale viene comunemente indicato nella possibilità dei cittadini di liberamente formare delle associazioni per il raggiungimento di loro fini comuni, peraltro leciti.

La spontaneità della iniziativa associativa, dalla quale deve restare estraneo ogni intervento della pubblica autorità, sia nella forma della promozione sia in quella della mera autorizzazione, costituisce perciò caratteristica essenziale del diritto di libera associazione, che sotto questo aspetto male si distingue dal diritto di libera riunione senz'armi (art. 17 Cost.), che, infatti, molti ritengono costituisca particolare manifestazione del diritto di libera associazione. Che la estraneità della pubblica autorità costituisca il presupposto del diritto di libera associazione proclamato dall'art. 18 Cost. è stato affermato dalla Corte Costituzionale che, con la sentenza 26 giugno 1962 n. 69, precisò non potersi parlare di associazione, quanto meno a' sensi e per gli effetti dell'art. 18 Cost., allorchè lo Stato inquadri "i fenomeni associativi nell'ambito di strutture pubblicistiche e sotto il controllo dello Stato".

Altro contenuto essenziale della libertà di associazione - ma forse si tratta piuttosto di una particolare manifestazione della spontaneità della iniziativa - viene solitamente indicato nella possibilità per gli associati di darsi una organizzazione ritenuta più idonea al preseguimento del fine comune (si veda, in tal senso, l'art. 36, I comma, cod. civ.).

Proprio nella considerazione del contenuto essenziale della libertà di associazione è la ragione delle limitazioni poste a questo diritto dal secondo comma dello stesso art. 18 Cost., che vieta le associazioni segrete e quelle che perseguono scopi politici mediante organizzazioni di carattere militare. Si tratta di limitazioni volute dai costituenti in applicazione di un

principio essenziale dell'ordinamento, che vieta che nello Stato possa esistere un altro Stato: da ciò il divieto dell'associazione segreta, perché l'occulta ramificazione dell'associazione stessa non possa attribuire ai soci un potere ed un'autorità occulti e non controllabili dallo Stato, nonché il divieto della organizzazione militare perché l'unica organizzazione che possa perseguire i propri fini con l'ausilio di mezzi militari è lo Stato, detentore del monopolio della forza.

E' allora da escludere che l'organizzazione clandestina che ha formato oggetto della c.d. "operazione Gladio" costituisca una associazione ai sensi e per gli effetti dell'art. 18 Cost., soggetta ai limiti stabiliti dal 2° comma dello stesso articolo: manca, perchè possa parlarsi di associazione, la spontanea costituzione da parte di cittadini, per il perseguimento di loro fini particolari, come manca la loro libertà di auto-organizzarsi.

Quella organizzazione fu costituita dal SIFAR, organismo delle Forze Armate della Repubblica; l'appartenenza ad essa non era frutto ^{soltanto} di una libera scelta di cittadini, non condizionata da permessi od autorizzazioni, bensì conseguiva ad una attività di selezione e reclutamento effettuata dalla pubblica autorità; i cittadini che facevano parte della struttura non avevano alcun potere per determinarne l'organizzazione, già completamente disciplinata con atti autoritativi dello Stato; il fine perseguito non era particolare dei cittadini che entravano a far parte della organizzazione ma era il fine principale della intera collettività nazionale: la difesa della integrità territoriale dello Stato contro le aggressioni di potenze nemiche straniere.

Non essendo l'organizzazione Gladio una associazione, disciplinata dall'art. 18 Cost., ad essa non sono applicabili i limiti ed i divieti stabiliti dal secondo comma di questo

articolo. In particolare, se si considera che si tratta di una istituzione creata e disciplinata dalla pubblica autorità, precisamente dall'autorità militare e destinata a contrastare, con azioni di sabotaggio e di guerriglia, eventuali eserciti nemici invasori di parte del territorio nazionale, nessun dubbio può sussistere circa la legittimità, in relazione non solo all'art. 18 ma ad ogni altro articolo o disposizione della Costituzione, dell'apprestamento di armi ed altro materiale bellico e del suo occultamento, per la sua utilizzazione da parte dell'organizzazione Gladio in caso di necessità.

Non basta, invece, escludere la natura di associazione per affermare la legittimità del segreto, mantenuto fino a poco tempo fa, sulla stessa esistenza della organizzazione Gladio: ciò non per il divieto posto dall'art. 18 Cost. ma perchè la pubblicità dell'azione amministrativa costituisce ormai un principio non più soltanto propugnato dai più illuminati scrittori di diritto pubblico ma chiaramente desumibile da molte altre disposizioni della Costituzione: precisamente si tratta di un principio che può dirsi connaturato a quelli della sovranità popolare (art. 1 Cost.) della partecipazione popolare alla organizzazione del paese (art. 3), della responsabilità politica dell'esecutivo nei confronti del Parlamento (art. 94 Cost.), della imparzialità della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.). Il principio è, del resto, oggi espressamente affermato dalla recente legge sul procedimento amministrativo.

Ma questo principio di pubblicità dell'azione amministrativa ben conosce alcuni limiti nei superiori interessi della collettività, anch'essi garantiti dalla Costituzione: essenziale, tra questi, è il segreto militare, espressamente tutelato dall'art. 261, secondo comma, cod. pen., recentemente ribadito dall'art.

12 della legge 24 ottobre 1977 n. 801, per il quale sono coperti dal segreto di Stato atti, documenti, notizie ed attività la cui diffusione sia idonea a recar danno alla preparazione e alla difesa militare dello Stato. Ed anche la Corte Costituzionale, con la sentenza n. 25 del 1965, sia pure in relazione ad una diversa esigenza di pubblicità dell'azione dei pubblici poteri, quella prescritta all'attività giudiziaria, dopo aver ricordato che la pubblicità del dibattimento è garanzia di giustizia come mezzo per allontanare qualsiasi sospetto di parzialità (motivaz. n. 2) ha però aggiunto (motivaz. n. 6) che la sicurezza dello Stato, riferita alla tutela della esistenza, della integrità, della unità della indipendenza, della pace e della difesa militare dello Stato costituisce, con l'ordine pubblico inteso nel senso di ordine legale su cui poggia la convivenza sociale, un interesse costituzionalmente garantito che legittima l'eccezione al principio della pubblicità del dibattimento.

Né sembra dubitabile che, per tornare al caso in esame, la stessa efficienza della organizzazione che si voleva creare per predisporre un'attività di resistenza e di guerriglia contro truppe nemiche nell'ipotesi di invasione di parte del territorio nazionale, era condizionata dal segreto sulla stessa esistenza e sui mezzi a disposizione dell'organizzazione medesima.

4.- La possibilità di una utilizzazione dell'organizzazione Gladio per la definizione dei conflitti interni, non risulta dai documenti della sua costituzione.

Già nel primo pro-memoria 8.10.51 del capo del SIFAR al capo di Stato Maggiore della difesa dal quale nacque l'operazione Gladio, si precisava che compito della istituenda organizzazione era quello di predisporre il servizio informazione, sabotaggio, propaganda e resistenza per l'ipotesi che, in caso di conflitto,

intervenisse la occupazione nemica di parte del territorio nazionale; così anche nell'accordo 28.11.56 tra i servizi di informazione italiano e statunitense, si parlava di organizzazione, addestramento e attività operativa di un complesso clandestino post-occupazione italo-statunitense progettato per entrare in attività nel caso di occupazione del territorio italiano da una aggressione nemica diretta contro la sicurezza delle potenze NATO.

In entrambi i documenti, quindi, l'utilizzazione della organizzazione (detta Gladio ed anche 'stay-behind) era condizionata dalla esistenza di una vera e propria guerra tra l'Italia ed una potenza straniera e dalla necessità di combattere l'esercito nemico invasore nel territorio nazionale.

I dubbi sulla possibilità di una diversa utilizzazione dell'organizzazione nascono da un appunto in data 1.6.59 del capo del SIFAR alla superiore autorità militare italiana, nel quale si parla per due volte, oltre che di occupazione di territorio da parte di forze militari di invasione, anche di sovvertimenti interni contro i quali l'operazione Gladio sarebbe anche diretta. Ma un appunto come quello ora citato non avrebbe potuto in alcun modo modificare oggetto e scopi della operazione, quali erano stati definiti nel documento costitutivo del 1951, nel quale si parla espressamente ed esclusivamente di occupazione nemica di parte del territorio nazionale, né tanto meno, quell'appunto del 1959 avrebbe potuto modificare unilateralmente quanto contenuto nel successivo accordo del 1956 tra gli organismi italiano e statunitense nel quale si parla espressamente ed esclusivamente di occupazione di parte del territorio italiano da una aggressione di una potenza nemica, diretta contro la sicurezza delle potenze NATO. Nell'appunto del 1959 non si

manifesta, del resto, l'intendimento di ampliare la utilizzazione della rete Gladio oltre i casi previsti nei precedenti documenti: al contrario, in esso si parla ripetutamente di attuazione di precedenti accordi e direttive stabilite dagli organismi militari alleati e di conferma dei precedenti accordi intercorsi rivolti alla collaborazione italo-statunitense nel campo delle operazioni stay behind: ma non risulta in alcun modo che nei due anni e mezzo che intercorsero tra l'accordo del 1956 e l'appunto 1.6.59 siano intervenuti nuovi accordi italo-statunitensi che abbiano esteso all'ipotesi di conflitti interni la possibile utilizzazione del complesso clandestino creato dalle due parti.

Ogni utilizzazione della organizzazione per la risoluzione di un conflitto interno, non collegato ad uno stato di guerra, sarebbe stato perciò in contrasto con gli accordi intervenuti: l'accenno a sovvertimenti interni dell'appunto 1.6.59, non può allora che essere interpretato nel senso della utilizzazione della organizzazione per contrastare il violento sovvertimento dell'ordine democratico ad opera, sia pure di elementi interni, ma in occasione di una situazione di guerra ed in appoggio di forze militari nemiche di invasione.

E' forse il caso di aggiungere che, se non si tien conto dei vincoli derivanti dall'accordo del 1956 e degli intendimenti manifestati nel 1951 quando furono poste le basi della c.d. operazione Gladio; se quindi si attribuisce al termine sovvertimento il suo pieno significato letterale di sconvolgimento

violento dell'ordine costituzionale e democratico il disegno - che pur si ritenesse risultare dall'appunto del 1959 - di utilizzare la rete Gladio per combattere simile sovvertimento sarebbe illegittimo solamente perchè in contrasto con i vincoli assunti con l'accordo del 1956 ma non perchè risulterebbe violato alcun precetto costituzionale, non potendosi certamente ritenere in contrasto con i ricordati precetti degli artt. 52 e 97 Cost. l'intervento delle Forze Armate e degli organismi da queste dipendenti, per la difesa e la restaurazione dell'ordine democratico "sovvertito" violentemente.

Completamente diversa, anzi opposta, è l'ipotesi, che forma oggetto di una accanita polemica oggi in corso in sede politica e sulla stampa, della utilizzazione di alcuni strumenti, predisposti per la realizzazione della operazione Gladio, in casi diversi dalla invasione nemica ed anche dal sovvertimento interno, bensì per la attuazione di un c.d. "piano Solo" che sarebbe stato predisposto nel 1964 dal Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri. Secondo le notizie che sono state diffuse quel "piano" avrebbe previsto la cattura di personaggi di partiti politici che all'epoca si trovavano all'opposizione, allo scopo di impedire l'avvento al potere di quei partiti: sembra che i dirigenti catturati avrebbero dovuto essere concentrati e ristretti nella sede del Centro Addestramento Guastatori - che, come si è visto, costituiva uno strumento di attuazione dell'operazione Gladio - in Sardegna.

E' allora troppo evidente la illegittimità, può parlarsi, più precisamente, di criminalità, di simile eventuale disegno. Non si tratterebbe più soltanto della violazione di vincoli derivanti da un accordo internazionale (certamente sussistente perchè la sede del Centro Addestramento Guastatori avrebbe dovuto

essere utilizzata per fini diversi da quelli convenuti con l'accordo italo-statunitense del 1956): reparti delle Forze Armate (alla cattura dei personaggi politici avrebbero dovuto provvedere reparti dell'Arma dei Carabinieri) ed organismi da queste dipendenti (la sede del Centro Addestramento Guastatori, dipendente dal SIFAR) avrebbero dovuto essere utilizzati non già per combattere un nemico invasore, né per prevenire o rimediare ad un sovvertimento interno, bensì per provocare questo sovvertimento: sarebbero perciò chiaramente violati non solo e non tanto i ricordati artt. 52 e 97 Cost., quanto l'art. 283 cod. pen.. Ma la responsabilità, se i fatti fossero provati, sarebbe propria e personale di coloro che hanno ideato tale disegno e non può estendersi fino a far ritenere la illegittimità delle organizzazioni (non certamente l'Arma dei Carabinieri, ma neppure l'organizzazione Gladio) che si intendevano utilizzare, ma che sono state create per fini assolutamente opposti.

5.- Con legge 1° agosto 1949 n. 465 è stato approvato il Trattato dell'Atlantico del Nord (NATO), sottoscritto a Washington il 4 aprile 1949: il trattato tendeva a costituire un sistema difensivo che, attraverso l'Atlantico collegasse gli Stati Uniti all'Unione dell'Europa occidentale in attuazione dei principi affermati in una risoluzione votata dal Senato americano l'11 giugno 1948 che auspicava l'associazione degli Stati Uniti alle intese collettive regionali per l'auto-difesa e sull'aiuto reciproco continuo (v. Monaco - Lezioni di organizzazione internazionale, Torino, 1957, 264 e segg.).

Gli Stati partecipanti al Trattato, dichiarandosi "decisi a riunire i loro sforzi per la loro difesa collettiva", convennero che un attacco armato contro una di esse in Europa sarà considerato quale attacco diretto contro tutte le parti e di conseguenza

ognuna di esse assisterà la parte così attaccata intraprendendo immediatamente, individualmente e di concerto con le altre parti l'azione che giudicherà necessaria, ivi compreso l'impiego della Forza Armata, per ristabilire e mantenere la pace e la sicurezza.

Simile trattato presupponeva quindi la conclusione di accordi di carattere essenzialmente militare, tra le parti contraenti intesi a predisporre strumenti e progetti tattici e strategici per la difesa di alcuna delle parti contraenti degli attacchi di potenze nemiche. Tale natura ha appunto l'accordo italo-statunitense del 28 novembre 1956 col quale le parti convennero di predisporre una organizzazione, chiamata convenzionalmente stay behind e, all'interno, operazione Gladio, per la difesa del territorio italiano, in caso di sua parziale occupazione da parte di una potenza nemica. Non si è trattato, allora, di un trattato internazionale, bensì della mera esecuzione o applicazione di un trattato, quello della NATO del 4 aprile 1949, che era stato regolarmente approvato dal nostro parlamento con la ricordata legge n. 465 del 1949: superflua, quindi, alcuna ulteriore approvazione parlamentare, a sensi dell'art. 80 Cost., oltretutto non conciliabile con l'esigenza di segretezza che, come si è prima osservato, è connaturale ad un accordo per la costituzione di un complesso clandestino di sabotaggio e di guerriglia.

E' stato peraltro obiettato che l'accordo del 1956 non può essere considerato mera attuazione ad esecuzione del Trattato NATO del 1949, perchè intervenuto non già tra l'Italia ed un comando NATO bensì tra l'Italia ed una singola potenza, gli Stati Uniti d'America, anche se aderente alla NATO.

Non sembra peraltro che l'obiezione abbia concreto fondamento: il trattato NATO prevedeva certamente l'unione degli

sforzi delle parti contraenti per la loro difesa collettiva, ma prevedeva altresì l'impegno di ognuna delle parti ad assistere quella attaccata con l'adozione dell'azione giudicata necessaria, sia individualmente che di concerto con le altre parti.

L'inserimento nella organizzazione NATO del complesso clandestino stay behind - in italiano Gladio - , a quanto sembra strutturato in modo simile ad omologhe organizzazioni di altri paesi dell'Europa occidentale, avvenne del resto immediatamente, con l'ammissione del rappresentante italiano ai lavori del Comitato Clandestino di pianificazione e di coordinamento (1959), con l'Ammissione dell'Italia al Comitato Clandestino alleato (1964), con l'indirizzo, anche alle autorità militari italiane, delle direttive SHAPE per la guerra non ortodossa.

Evidentemente l'esperienza dell'ultimo conflitto aveva convinto i comandi militari, delle importanza ai fini bellici, di una attività clandestina di sabotaggio e di guerriglia e di un suo coordinamento con l'attività delle Forze Armate regolari: da ciò la necessità di coordinare, con apposite direttive, le organizzazioni clandestine create nei singoli paesi alleati.

6.- In conclusione non sembra possano condividersi le critiche rivolte alla creazione della c.d. organizzazione Gladio dovendosi invece escludersi ogni violazione di alcun precetto costituzionale. Infatti:

- non trattandosi di una associazione tra privati cittadini, ma di una organizzazione creata dallo Stato per il perseguimento di fini propri dello Stato stesso, il carattere militare dell'organizzazione e la disponibilità assicurata di materiale bellico non sono in contrasto col divieto posto dall'art. 18 Cost.;

- la natura della organizzazione, destinata a dar vita ad una

attività clandestina di sabotaggio e di guerriglia nel territorio nazionale occupato dal nemico, giustifica il segreto fin'ora mantenuto - in deroga al principio della pubblicità dell'azione amministrativa - sulla organizzazione stessa;

- l'accordo 28 novembre 1956 raggiunto tra i servizi d'informazione militare italiano e statunitense, per la creazione dell'organizzazione clandestina non è un trattato internazionale ma costituisce esecuzione ed attuazione del Trattato NATO approvato con legge n. 465/49. Non era perciò necessario, né era possibile, data la segretezza che doveva circondare l'operazione, sottoporre l'accordo ad approvazione del Parlamento in applicazione dell'art. 80 Cost..

*Ricambio cordiali saluti -
177: veda*

Giorgio Araviti

Ill.mo On. Dott. Giulio ANDREOTTI
Presidente del Consiglio dei Ministri
Palazzo Chigi

R O M A

197

Francesco Paolo Casavola
Giudice della Corte Costituzionale

Roma, 29 settembre 1989

Caro Professore,

Le accludo copia del carteggio con la Presidenza
della Repubblica per la giornata in Suo onore.

Lei abbia sempre per

il suo off. in Francesco Casavola

Allegati: n.2.-

Illustre Professore
Francesco DE MARTINO
Via Aniello Falcone, 258
80126 NAPOLI

*Il Segretario Generale
della Presidenza della Repubblica*

Roma, - 3 AGO. 1989

Carissimo,

il Presidente Cossiga ha ricevuto la Tua
dotta e gentile lettera e mi incarica di ringraziarTi
sentitamente per la suggestiva citazione del Sermone
sul Cantico dei cantici di Salomone di Bernardo di Chiara-
valle.

T'informo, inoltre, di aver già disposto
l'avvio del previsto iter istruttorio in vista della
concessione dell'Alto Patronato del Presidente della
Repubblica alle Giornate di Studi Romanistici, in programma
a Napoli nel febbraio del 1990.

Desidero, infine, assicurarti che è stata
presa nota del gradito invito rivolto al Capo dello Stato
affinchè partecipi alla giornata in onore di Francesco
De Martino ed in proposito mi riservo di farTi avere
notizie definitive in epoca più prossima all'avvenimento.

A nome del Presidente Ti ricambio un caro
saluto, cui volentieri unisco i sensi della mia viva
cordialità.

con aff. mo

Luigi Berlusconi

Prof. Francesco Paolo CASAVOLA
Giudice della Corte Costituzionale
Piazza della Consulta

R O M A

199

Prof. Francesco Paolo Caravola
Giudice della Corte Costituzionale

Roma, 19 luglio 1989

Illustre e Caro Presidente,

memore dell'aver commentato insieme a Viterbo il motto dell'Università della Tuscia, esaurisco la nostra comune curiosità ri scrivendoTi il testo del Sermone sul Cantico dei cantici di Salomone (XXXVI, 1400 = P.L.183. 968) di Bernardo di Chiaravalle: "Et sunt item qui scire volunt ut scientiam suam vendant; verbi causa, pro pecunia, pro honoribus: et turpis quaestus est.

Sed sunt quoque qui scire volunt ut aedificent; et charitas est.

Et item qui scire volunt, ut aedificentur: et prudentia est."

Colgo l'occasione per segnalarti con l'opportuno anticipo che Sabato 24 febbraio 1990 nella sede del Dipartimento di diritto romano e storia della scienza romanistica dell'Università di Napoli si celebrerà una giornata di omaggio a Francesco De Martino, a conclusione di una serie di incontri di studio e della cerimonia accademica di conferimento del Premio romanistico internazionale "Gérard Boulvert".

A nome dei colleghi napoletani, Ti esprimo il vivo desiderio di ottenere per l'iniziativa il Tuo alto patronato; e mi permetto di aggiungere che saremmo tutti, nella comunità scientifica dei romanisti, lieti ed onorati se Tu potessi partecipare alla cerimonia napoletana.

Ti accludo il programma provvisorio, ed intanto, formulo i migliori auguri per le ormai non lontane vacanze d'estate

*insieme ad un saluto deferente
e affettuoso.*

Leoline il tuo Franco Caravola

Al Signor Presidente della Repubblica
Prof. Francesco COSSIGA
Palazzo del Quirinale
R o m a



200

SEGRETERIATO GENERALE
DELLA PRESIDENZA DELLA REPUBBLICA

ALL'ON. SENATORE DELLA REPUBBLICA
DE MARTINO FRANCESCO

SEDE

201

Francesco Cossiga
Presidente della Repubblica Italiana

Il Presidente della Repubblica

AGLI UFFICIALI, SOTTUFFICIALI, APPUNTATI E MILITARI
DELL'ARMA DEI CARABINIERI!

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA, NELLA SUA RESPONSABILITÀ DI CAPO DELLO STATO E DI COMANDANTE DELLE FORZE ARMATE, CUI È AFFIDATA COME DOVERE COSTITUZIONALE PRIMARIO LA GARANZIA DELLA OSSERVANZA DELLA COSTITUZIONE E DEL CORRETTO FUNZIONAMENTO, SECONDO COSTITUZIONE E LEGGI, DI TUTTE LE ISTITUZIONI DELLO STATO, COMPRESSE QUELLE MILITARI E, MASSIMAMENTE, DI QUELLE ISTITUZIONI CUI PRIMARIAMENTE SONO AFFIDATI COMPITI DI POLIZIA PER LA DIFESA DELLA LEGALITÀ REPUBBLICANA, PER LA TUTELA DEI DIRITTI E DELLE LIBERTÀ DEI CITTADINI, ESPRIME LA SUA SOFFERTA MA FERMA ED INCONDIZIONATA CONDANNA PER LA NATURA POLITICA DEI CONTENUTI E LE FORME DEL COMUNICATO EMESSE IN DATA 4 DICEMBRE U.S. DAL COCER - SEZIONE CARABINIERI. EGLI LO GIUDICA INCOMPATIBILE CON LE LEGGI GENERALI DELLO STATO, E CON LE NORME E LO SPIRITO DELLA DISCIPLINA, CUI DEBONO ESSERE TENUTI TUTTI I SERVITORI DELLO STATO E MASSIMAMENTE COLORO CUI È COMMESO INSIEME L'ESERCIZIO DI FUNZIONI DI POLIZIA E DI CONCORSO NELLA DIFESA NAZIONALE.

ALL'ADEMPIMENTO DI QUESTO PRECISO E INDECLINABILE DOVERE, CHE IL CAPO DELLO STATO ASSOLVE CON INTIMA, PIENA E FERMA CONVINZIONE, ANCHE SE CON GRANDE

DOLORE, NON PUÒ E NON DEVE COSTITUIRE OSTACOLO LA PROFONDA RICONOSCENZA CHE EGLI PROFESSA E CONFERMA ALL'ARMA DEI CARABINIERI ED A TUTTI I CARABINIERI D'ITALIA PER LA SOLIDARIETÀ ESPRESSAGLI IN PIÙ FORME ED OCCASIONI PER GLI ATTACCHI CONDOTTI CONTRO LA SUA PERSONA, PER ESSA E PER L'UFFICIO DI PIÙ ALTO MAGISTRATO DELLA REPUBBLICA CHE GLI È PROPRIO.

L'ARMA DEI CARABINIERI RIPETE LA SUA AUTORITÀ MORALE, PRIMA ANCORA CHE ISTITUZIONALE, DALLA ININTERROTTA SUA TRADIZIONE DI FEDELITÀ ALLO STATO, DI LEALTÀ ALLE ISTITUZIONI E DI SERVIZIO AI CITTADINI, SECONDO LA LEGGE.

IL DOCUMENTO DELL'ORGANO DI RAPPRESENTANZA DELL'ARMA NON È, LO RIPETO, PER LA NATURA DEL SUO CONTENUTO E PER LE FORME IN CUI È REDATTO, ED AL DI LÀ DELLE INTENZIONI E DEI PROPOSITI DI CHI HA CONTRIBUITO A STENDERLO ENTRO IL COCER O AD ISPIRARLO FUORI DAL COCER, COMPATIBILE IN MODO ASSOLUTO CON QUESTE TRADIZIONI E ANCORA PRIMA CON LA COSTITUZIONE E CON LE LEGGI DELLO STATO.

SPETTERÀ AL GOVERNO ED ALLE AUTORITÀ MILITARI AD ESSO SUBORDINATE VALUTARE LA CONFORMITÀ DEI COMPORTAMENTI DEGLI APPARTENENTI AL COCER, A MOTIVO DI QUESTO LORO ATTO, CON LE LEGGI E CON I PRINCIPI DELLA DISCIPLINA PROPRIA DI UNA FORZA ARMATA IN SERVIZIO PERMANENTE DI PUBBLICA SICUREZZA, MA DOVEROSAMENTE CON L'EQUITÀ DERIVANTE ANCHE DAI NON CAUTI PROVVEDIMENTI A SUO TEMPO ADOTTATI DALL'AUTORITÀ POLITICA E CHE HANNO RESO LE FUNZIONI E LA

CONFIGURAZIONE DEL COCER ANCORA PIÙ INCERTE E CONFUSE DI QUANTO NON FOSSERO GIÀ NELLA LEGGE ISTITUTIVA, CON LA SEVERITÀ CHE DERIVA DALLA QUALITÀ DI MILITARI ED UFFICIALI ED AGENTI DI PUBBLICA SICUREZZA DEI COMPONENTI DELL'ARMA, MA ANCHE CON LA COMPrensIONE PER I SENTIMENTI CHE DISORDINATAMENTE E CONFUSAMENTE HANNO ISPIRATO LA LORO AZIONE E MAI DIMENTICANDO CHE ESSI SONO SEMPRE STATI SERVITORI DELLO STATO, USI A TACERE E AD OBBEDIRE.

AL COCER, COME A NESSUNA PARTICOLARE ISTITUZIONE DELLO STATO: MAGISTRATURA, SERVIZI CIVILI, SERVIZI DI POLIZIA E MASSIMAMENTE A ISTITUZIONI MILITARI, NON APPARTIENE - IN UN REGIME REPUBBLICANO E DEMOCRATICO - NÉ CENSURARE LE LEGGI, NÉ, INDIPENDENTEMENTE DAL LORO CONTENUTO, ASSUMERE POSIZIONI POLITICHE, NÉ ESPRIMERE GIUDIZI SU ATTI DEL GOVERNO, COSÌ COME NON APPARTIENE AD ESSI L'ESERCIZIO DI ATTIVITÀ SINDACALI, INCOMPATIBILI CON IL CARATTERE MILITARE DELLA ISTITUZIONE.

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA HA CERTO IL DOVERE, ADDOLORATO A CAUSA DELL'AFFETTO CHE EGLI PORTA ALL'ARMA E A TUTTI I SINGOLI SUOI APPARTENENTI, DI RIVOLGERE UN DECISO E FERMO RIMPROVERO E RICHIAMO AI CARABINIERI DEL COCER; MA EGLI HA ALTRESÌ IL DOVERE DI ESPRIMERE IL SUO SERENO E DOLOROSO CONVINCIMENTO CHE QUESTA, COME PRECEDENTI ANALOGHE PRESE DI POSIZIONI DEL COCER CARABINIERI, SONO L'ESPRESSIONE REALE DI UN PROFONDO E SINCERO MALESSERE, DA LUI PIÙ VOLTE DENUNCIATO ALLE AUTORITÀ DI GOVERNO, DEGLI APPARTENENTI ALL'ARMA DEI CARABINIERI, PER LA CRESCENTE INCERTEZZA E

INDETERMINATEZZA DELLA NATURA, DELLA COLLOCAZIONE, DEI COMPITI, NELL'AMBITO DELLE ISTITUZIONI DELLO STATO, ATTRIBUITI ALL'ARMA STESSA, DELL'INCERTEZZA CRESCENTE DELL'ORDINAMENTO REALE ED EFFETTIVO DELLA PUBBLICA SICUREZZA E DELLO STESSO PRESENTE E FUTURO DELL'ORGANIZZAZIONE MILITARE, IN CUI L'EVOLUZIONE DELLE ISTITUZIONI E LA PROFONDA MODIFICAZIONE DELLA STRUTTURA SOCIALE E CIVILE DELLO STATO HA POSTO L'ARMA DEI CARABINIERI, NON MENO CHE LE ALTRE FORZE DI POLIZIA E LE ALTRE FORZE ARMATE DELLA REPUBBLICA.

IL CAPO DELLO STATO FA VOTI E SI AUGURA CHE I PROVVEDIMENTI CHE IL GOVERNO E LE AUTORITÀ GERARCHICHE COMPETENTI RITERRANNO DI ADOTTARE, - ASSUMENDOSENE LA RESPONSABILITÀ DI FRONTE AL PARLAMENTO E AL PAESE -, PER L'APPLICAZIONE DELLE LEGGI E LA RESTAUZIONE DELLA DISCIPLINA, OVE VIOLATA, SIANO ISPIRATI A GIUSTIZIA ED EQUITÀ E TALI, NEL CONTENUTO E NELLE MOTIVAZIONI, DA FUGARE NEI CITTADINI, NEI MILITARI, IN TUTTI I SERVITORI DELLO STATO, IL PERICOLOSO SOSPETTO CHE IL COMPORTAMENTO DEI MILITARI DEL COCER ABBIANO, NEI TEMPI E NELLE DIVERSE CIRCOSTANZE IN CUI SI È MANIFESTATO, DIVERSA VALUTAZIONE POLITICA E DISCIPLINARE A SECONDA DELL'APPREZZAMENTO CHE DI ESSO ABBIANO ESPRESSO OD ESPRIMANO QUESTA O QUEST'ALTRA FORZA POLITICA, QUESTO O QUEST'ALTRO SETTORE DELL'OPINIONE PUBBLICA, TALCHÉ LA VIOLAZIONE DELLA DISCIPLINA SIA SEMPRE CONSIDERATA TALE, SIA CHE VENGA DEFINITA COME "DEMOCRATICA" O "REAZIONARIA", "PROGRESSISTA" O "GOLPISTA".

MA L'OSSERVANZA DELLA COSTITUZIONE DEVE ESSERE INVOCATA E SANZIONATA PER TUTTI: CLASSE POLITICA, ISTITUZIONI CIVILI, MAGISTRATURA, SERVIZI DI POLIZIA, FORZE ARMATE E NON SOLO PER I MILITARI DEL COCER: CHÉ QUESTO SAREBBE INGIUSTO E VILE.

IL CAPO DELLO STATO SI AUGURA CHE IL GOVERNO E IL PARLAMENTO SI FACCIANO CARICO DEI PROBLEMI REALI CHE L'ORGANIZZAZIONE DELLA PUBBLICA SICUREZZA, L'ORDINAMENTO, IL TRATTAMENTO, LA SUDDIVISIONE DEI COMPITI E DELLE ATTRIBUZIONI TRA LE FORZE DI POLIZIA, MILITARMENTE O NON MILITARMENTE ORDINATE, SONO POSTE DALLE DRAMMATICHE CONDIZIONI DELL'ORDINE E DELLA SICUREZZA PUBBLICA.

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA, QUALE CAPO DELLO STATO E COMANDANTE DELLE FORZE ARMATE, NEL RICORDO DI CIÒ CHE L'ARMA È STATA IN PACE ED IN GUERRA, AL SERVIZIO DELLA NAZIONE, E NEL RICORDO DEI SUOI GLORIOSI CADUTI PER LA DIFESA DELLA PATRIA E PER LA TUTELA DELLE LEGGI, RESPINGE CON SDEGNO LE INFAMI SPECULAZIONI POLITICHE E STRUMENTALIZZAZIONI DI PARTE, PER CUI DA UN COMPORTAMENTO NON ASSOLUTAMENTE ACCETTABILE, ANZI DEL TUTTO CONDANNABILE, DI UNA RAPPRESENTANZA MILITARE DELL'ARMA, SI GETTANO ACCUSE E SI FORMULANO SOSPETTI SULLA FEDELITÀ DELL'ARMA ALLA REPUBBLICA ED ALLA NAZIONE, SPECIE QUANDO QUESTE ACCUSE E QUESTE SPECULAZIONI PROVENGONO DA CHI L'ARMA NON HA DIFESO IN CIRCOSTANZE ANCHE DRAMMATICHE DELLA VITA DEL PAESE ED ANZI HA DELIBERATAMENTE CONCORSO AD ADDITARE I SUOI COMPONENTI AL DISPREZZO DI PARTI IMPORTANTI DEL POPOLO.

SI APPELLA AL PARLAMENTO ED AL GOVERNO PERCHÉ, PER LA DIFESA NAZIONALE E PER LA TUTELA DELL'ORDINE E DELLA SICUREZZA PUBBLICA, CONSIDERI IMPORTANTE E NON DIFFERIBILE LA SOLUZIONE DEI PROBLEMI DELLE FORZE ARMATE E DELLE FORZE DI POLIZIA.

NELLA SUA AUTORITÀ DI CAPO DELLO STATO E DI COMANDANTE DELLE FORZE ARMATE, AUTORITÀ CHE GLI DERIVA DALLA COSTITUZIONE, IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA, ANCHE PER LA PERSONALE LEGITTIMAZIONE MORALE E POLITICA CHE EGLI RITIENE DERIVARGLI DALL'ESSERE SEMPRE STATO IN RAPPORTI DI RICONOSCENTE SOLIDARIETÀ E COLLABORAZIONE, IERI ED OGGI: DA SOTTOSEGRETARIO ALLA DIFESA A MINISTRO DELL'INTERNO, A PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI ED OGGI A CAPO DELLO STATO CON TUTTI I MILITARI ED APPARTENENTI ALLE ALTRE FORZE DI POLIZIA, RICHIAMA I MILITARI DELL'ARMA ALLA PIÙ ASSOLUTA INDIPENDENZA E NEUTRALITÀ POLITICA, ALLA PIENA E LEALE ACCETTAZIONE DELLA SUPREMAZIA DEL POTERE POLITICO CIVILE PROPRIO DI UN REGIME DEMOCRATICO, PARLAMENTARE E REPUBBLICANO, ALLA MATURA E CONSAPEVOLE OBBEDIENZA ALLA LEGITTIMA AUTORITÀ, ALL'OSSERVANZA DELLE LEGGI E DELLA DISCIPLINA CHE LE È PROPRIA; MA INSIEME, CON PROFONDA RICONOSCENZA E CON AMORE, DA CAPO DELLO STATO E DA CITTADINO, SICURO DI INTERPRETARE I SENTIMENTI PIÙ PROFONDI DELLA NAZIONE, CONFERMA LA SUA PIENA ED INCONDIZIONATA FIDUCIA NELLA LEALTÀ DELL'ARMA ALLE ISTITUZIONI DEMOCRATICHE, NELLA SUA FEDELITÀ ALLA REPUBBLICA, NELLA SUA OBBEDIENZA ALLE LEGITTIME AUTORITÀ REPUBBLICANE: IL CAPO DELLO STATO, IL GOVERNO DELLA

REPUBBLICA ED IL PARLAMENTO, E NEL SUO SPIRITO DI GENEROSO
SERVIZIO AL POPOLO ITALIANO.

VIVA L'ARMA DEI CARABINIERI!

VIVA LA REPUBBLICA!

VIVA L'ITALIA!

FRANCESCO COSSIGA

ROMA, 5 DICEMBRE 1991

**Crisi
istituzionale**



Il capo dello Stato torna su presunti rapporti Pci-Praga
«Li informammo che erano stati contattati da 007»
Il coordinatore di Botteghe Oscure ricostruisce la vicenda
«Di poco chiaro c'è solo il legame tra presidente e servizi»

Cossiga: «Spie? Ne parlai a D'Alema»

Il dirigente del Pds: «Non ci ha salvato da nessun pericolo»

Convocazione del capo dello Stato, ruolo dei servizi segreti italiani, visita resa da un dirigente del partito comunista cecoslovacco rifondato a Botteghe oscure, confusione del Quirinale riguardo a due diversi episodi: Massimo D'Alema ricostruisce i fatti e racconta come il Pds respinse la proposta di trasferire in Italia fondi neri dall'Unione Sovietica. «Il vero lato oscuro è il rapporto tra Cossiga e i servizi segreti».

FRANCA CHIAROMONTE

ROMA. «Non esiste nessun episodio poco chiaro. Il presidente della Repubblica non ci ha salvato da nessun pericolo di coinvolgimento in trame oscure. L'unica cosa oscura, preoccupante è il rapporto tra il capo dello Stato e i servizi segreti». Massimo D'Alema, chiamato in causa direttamente da Cossiga quanto a presunti rapporti tra il Pci e i servizi segreti cecoslovacchi, risponde seccamente alle insinuazioni del Quirinale, riaffermando la «scelta responsabile del Pds» di puntare a un chiarimento in sede parlamentare sui comportamenti del capo dello Stato.

Cominciamo dalla ricostruzione dei fatti. Il Quirinale afferma di averci messo in guardia su esponenti del partito comunista cecoslovacco venuti a via delle Botteghe oscure a portare una lettera. È vero?

L'episodio cui si riferisce il Quirinale riguarda la visita resa da un dirigente del partito comunista cecoslovacco rifondato (quello che c'è ora), accompagnato da un interprete, ex funzionario dell'Ambasciata ceca a Roma. Nel corso di quella visita, i due consegnarono una lettera del presidente del loro partito a un funzionario della nostra sezione Esteri, nella quale si auspicava una ripresa dei rapporti tra i due paesi, giustificata dall'essere il Pci, un partito nuovo, un sicuro episodio cui si riferisce D'Alema. Dopo alcuni giorni, il coordinatore del Pci, Cesare Salvi per un periodo di guardia circa il ri-

schio di un coinvolgimento del nostro partito in manovre dei disciolti servizi segreti cecoslovacchi. Salvi rispose che non esisteva nessun rischio di questo genere. Successivamente, io venni convocato al Quirinale dal capo dello Stato il quale voleva sapere se noi fossimo stati informati da Salvi di questa vicenda a suo parere tanto grave. Io gli spiegai che non era accaduto nulla di grave.

La gravità era data dal fatto che i due erano agenti dei servizi o dai rapporti tra il Pci e il partito comunista ceco?

Quando alla seconda cosa, non c'era nessun elemento per giustificare l'allarme: in quella occasione, noi non prendemmo in nessuna considerazione l'idea di riprendere i rapporti. Quanto alla prima, io, in quella occasione, presi atto che, a suo dire, e secondo ciò di cui lo avevano informato i servizi segreti italiani, queste due persone, di cui non si negava la qualifica di dirigenti di quel partito, peraltro perfettamente legale, sarebbero stati anche ex agenti dei disciolti servizi segreti cecoslovacchi e che quindi erano stati seguiti dalla frontiera fino a via delle Botteghe oscure da funzionari dei servizi segreti italiani. Cosa, peraltro, un po' curiosa: se si riteneva che queste persone potessero svolgere attività pericolose per il nostro paese, allora potevano essere fermate subito. Al contrario, di fatto, i servizi italiani li hanno scortati fino alla sede del nostro partito.

Il Quirinale sostiene che, in quel colloquio, tu avresti confermato la non correttezza delle proposte ricevute.

Ho l'impressione che il Quirinale faccia confusione tra due diversi episodi. Il primo è quello che ho raccontato. Il secondo è assai più recente.

A quando risale questo secondo episodio?

All'autunno scorso. Allora io fui nuovamente convocato dal capo dello Stato, il quale mi comunicò, concitatamente, che, sempre secondo informazioni ricevute dai servizi italiani, il nostro partito sarebbe stato coinvolto nella esportazione all'estero di fondi neri del Pcus.

Dall'Unione sovietica all'Italia?

Sì. Io gli risposi che questa informazione era infondata e che si trattava di una menzogna o di una provocazione o di tutte e due le cose insieme.

Ma c'era qualcosa di vero?

Allora dissi al presidente che, dato che lui disponeva di quel tipo di informazioni, non poteva non sapere che un tentativo da parte di un intermediario di coinvolgerci in una operazione di trasferimento di fondi dall'Urss - in cambio di un'ingente somma di denaro e usando un nostro presunto conto in una banca sovietica (che non avevamo e non abbiamo) - vi era effettivamente stato. Un tentativo che noi avevamo respinto.

Chi era l'intermediario?

Sull'episodio è in corso un'inchiesta in Russia, dato che noi abbiamo informato le autorità di quel paese dichiarandoci disponibili a collaborare. Per questo motivo, non mi pare opportuno rivelare il nome dell'intermediario. Posso solo dire che non si trattava di un iscritto al Pds. Tornando a Cossiga, in quella occasione io gli dissi ciò che lui, confondendo i due episodi, afferma che gli dissi. E cioè che avevamo ricevuto proposte non corrette.

Dunque, il presidente non ci ha salvato da nessuna trama

oscura. Non abbiamo mai corso questo pericolo. Al contrario, questi episodi rendono evidenti due cose. La prima è l'azione di controllo e forse il fine di intimidazione svolta dai servizi segreti nei confronti del maggior partito di opposizione. La seconda è il collegamento così stretto tra i servizi e la presidenza della Repubblica che certamente ha le sue radici in un'antica consuetudine di Cossiga con i servizi, ma che evidentemente è continuata e continua. Ora, io non sono in grado di giudicare in che misura sia il presidente che si serve dei servizi o i servizi che utilizzano il capo dello Stato, fornendogli informazioni false o distorte. Certo, in un caso o nell'altro, si tratta di una cosa molto preoccupante. Questo mi sembra il vero aspetto oscuro della vicenda.

Questa storia comincia due anni fa. Nel periodo in cui veniva alla luce la vicenda di Gladio. C'è un collegamento tra i due fatti?

La risposta che allora demmo (l'invito ai cittadini alla mobilitazione) alle pressioni, che ci venivano da più parti, ad archiviare il caso Gladio parla da sola. È allora, in quel clima, che si delinea l'attacco contro di noi e l'interessamento dei servizi. Gli episodi venuti alla luce in questi giorni la dicono lunga sul clima torbido di questo paese. E ci confermano della necessità di un chiarimento di fronte al Parlamento. Io non so se si pensasse di intimidirci e ridurci al silenzio. Ebbene, non c'è nulla di cui dovremmo intimidirci. Se il presidente della Repubblica ritiene invece che noi abbiamo compiuto atti contro la sicurezza del paese, si rivolgesse alla magistratura. Ma nessuno pensi di spaventare o di ridurre al silenzio l'opposizione democratica.

Cossiga illustra in un'intervista al «Giornale» la campagna diffamatoria che è sfociata nella richiesta di impeachment

«I dossier dei comunisti contro di me»

«Mandai a dire a Occhetto che agenti di Praga stavano tentando di coinvolgere il Pds in traffici loschi, ma forse D'Alema non ne riferì al suo capo»

- Presidente, quelle poche battute sul dossier relativi al Pds, che ci siamo scambiati al telefono domenica sera e che «il Giornale» ha pubblicato lunedì mattina, hanno scatenato un putiferio. I dirigenti pidlessini e i suoi critici dichiarati hanno pensato e scritto che lei abbia sottratto o, meglio, si sia fatto dare, quale capo delle Forze armate e quindi anche dei Servizi segreti, fascicoli che non possono essere utilizzati per la lotta politica, essendo predisposti all'unico fine della difesa dello Stato e della sicurezza nazionale. Vogliamo chiarire a quali dossier lei intendeva riferirsi?

«Sono sdegnato per le reazioni strumentali, del Pds e di altri, al nostro breve, informale colloquio, nel quale io le ho accennato, senza virgolette, a dossier che potrei aprire, o meglio riaprire, e sui quali invece desidero che si faccia silenzio, per la pace degli italiani. Mi riferisco al triangolo della morte, alle foibe, alle fughe di comunisti omicidi all'estero negli anni del dopoguerra; e ancora più indietro alla mattanza degli esuli nell'Hotel Lux di Mosca, alla partecipazione di comunisti italiani all'eliminazione dei capi comunisti polacchi, ai rapporti che per quarant'anni alcuni di-

rigenti del Pci hanno affabilmente intrattenuto coi Paesi dell'Est, nostri nemici, che avevano pianificato l'invasione dell'Italia».

- Insomma, presidente, tutta roba a cavallo fra la politica e la storia, ormai.

«Sì, se le piace. I dossier a cui mi riferivo nel nostro colloquio telefonico di domenica sera sono questi e altri, come lei dice, a cavallo tra politica e storia. Per esempio, i finanziamenti al Pci dal sistema bancario italiano gestito in tutto o in parte dalla Dc, finanziamenti concessi al fine di ottenere condiscendenze e impunità da parte del Pci».

- Questi, presidente, sono i suoi dossier, che hanno fat-

to gridare allo scandalo i pidlessini e quello che lei continua a chiamare il «partito trasversale» politico-editoriale-finanziario?

«Sono questi i miei dossier. Naturalmente, la reazione che le mie parole, pubblicate dal «Giornale», hanno scatenato, risvegliano in me il mio senso del dovere quale capo dello Stato. E a questo punto, sarò io a voler sapere alcune cose dai miei contestatori».

- Me le dirà alla fine, se permette. Vogliamo tornare ancora un momento alla sua «provocazione», che ha scatenato i suoi contestatori?

«Bene, racconterò per filo e per segno, ai lettori del suo giornale e spero a tutti gli italiani, come sono andate le cose, a proposito del primo dossier: quello che ho aperto, si fa per dire, prima della nostra telefonata di domenica e che riguarda la presenza di agenti cecoslovacchi in Italia e i loro incontri con esponenti del Pds».

- Lei si riferisce a D'Alema, che l'aveva accusato di aver coinvolto il Pds in operazioni spionistiche, giustificando così, implicitamente, la richiesta di «impeachment» nei suoi confronti, ipotizzata da Occhetto?

«Io ho avuto grande ammirazione per quello che Berlinguer chiamava il «popolo comunista» e desidero che esso arrivi compatto alla democrazia e non sia coinvolto in altre polemiche che ne riproporrebbero la discriminazione. E così ho messo in guardia il Pds contro possibili pericoli a cui, per cecità o dabbenaggine, andava incontro».

- Le operazioni spionistiche?

«Sì. Il nostro controspionaggio aveva localizzato ex agenti segreti cecoslovacchi, che già avevano operato in Italia al tempo del «socialismo reale» e che più di recente vi erano rientrati

con la copertura di quel che resta del Partito comunista cecoslovacco, estromesso dal potere a Praga. Poiché si trattava di spie, i nostri agenti le hanno seguite o hanno constatato che andavano alle Botteghe Oscure e in altre sedi comuniste; e ne hanno riferito ai loro superiori e, come vuole la Costituzione, a me, che sono il capo dello Stato. A lei che è un liberale...».

- Senza tessera.

«Come me. Comunque, a lei che è un liberale, faccio omaggio di questa relazione nella quale troverà descritto come Einaudi trattasse quotidianamente, si può dire, coi servizi segreti. Ho detto Einaudi, non Gronchi. Perché si tratta di obblighi istituzionali. Dunque, venuto a conoscenza delle informazioni raccolte sui cecoslovacchi, mi sono fatto autorizzare dal presidente Andreotti e dal ministro della Difesa Rognoni a informarne i dirigenti del Pds, perché si guardassero le spalle. Mi sono avvalso, per questo delicato collegamento, di un mio alto collaboratore e consigliere ascoltato di Occhetto».

- Che cosa ha fatto sapere a Occhetto?

«Gli ho fatto dire: guarda che le persone venute da voi sono spie. Naturalmente non gli ho detto tutto, co-

si come ora non dico tutto a lei, e cioè che cosa specificamente quei signori erano venuti a fare nel nostro Paese».

- Ma si è parlato anche di un possibile coinvolgimento del Pds in un'operazione finanziaria del Kgb.

«Già. Venimmo a sapere, fra l'altro, che il Kgb sottraeva fondi alle legittime autorità sovietiche per trasferirli in Occidente. Ho temuto che il nuovo Pds potesse anche a questo proposito cadere nel gioco (magari per effetto di trascinarsi dei vecchi tempi, quando il Pci riceveva finanziamenti dall'Est). Del problema ho voluto interessarmi personalmente, e ho mandato a chiamare il «freddo D'Alema». Lui mi disse le cose che poi ha riferito sull'Unità, fuorché una, che non mi pare certo secondaria: e cioè che loro avevano preso contatti con le autorità sovietiche. L'impressione che ne ho tratto è che D'Alema ne avesse tenuto all'oscuro Occhetto. E poi dicono che sono io che ho i dossier. Certo che li ho, come le dicevo, ma non sono segreti».

- Anche se politicamente possono fare ancora male, presidente.

«Certo che farebbero male. Ma molto più ne hanno fatto a me i loro dossier. Vogliamo enumerarli?».

«Posero il veto su Dalla Chiesa»

- Cominciamo dal primo. Il «caso Minareto» del gennaio 1983.

«Si riferisce al mio famoso regalo alla figlia di Gelli, per le sue nozze. Venni a conoscenza di quel che si tramava contro di me nel corso di quell'operazione pasticciata e poco chiara: volta a recuperare l'archivio di Gelli in Uruguay. Vi si intrecciò perfino un commercio vero o presunto di bambini adottati. Il capo dei servizi d'informazione aveva chiesto il mio fascicolo personale, che conteneva fra l'altro una lettera inviata dal commendatore Gelli per ringraziarmi di un regalino che avevo fatto alla figlia. Poiché non ero stato invitato al matrimonio, non avevo disposto per alcun regalo. Ma qualche mio zelante collaboratore vi aveva pensato *motu proprio*, immaginando che potessi così procacciarmi un benevolo atteggiamento del *Corriere della sera*. Le cose furono chiarite in seguito alla sentenza del tribunale di Roma che assolse il generale Lugaresi, accusato di avere illegittimamente richiesto il mio fascicolo».

- Passiamo al secondo del dossier-anti-Cossiga: quello relativo al «caso Flamigni» del maggio 1988.

«Il senatore comunista Flamigni insinuò che io fos-

si stato complice di un complotto per far uccidere Moro, d'accordo con la P2. Il fascicolo contro di me contiene anche un'interpellanza sfacciata di Pecchioli, relativa alle nomine dei dirigenti dei servizi segreti, che secondo i comunisti erano piduisti. Pecchioli ha gestito il caso Moro anche dopo le mie dimissioni da ministro dell'Interno e sapeva tutto dei Servizi. Adesso le rivelo la verità: al momento della nomina del direttore del Sisd, venne a portarmi il veto del Partito comunista per la nomina di Carlo Alberto Dalla Chiesa. Mi disse che li avrei messi in imbarazzo per l'azione che il generale aveva svolto nel carcere di Alessandria. Questo lo lo affermo sul mio onore».

- Dunque, anche i comunisti governavano, diciamo così, i servizi segreti.

«Guardi: io tengo contatti legittimi e legali coi servizi d'informazione. Loro li hanno tenuti per anni alle mie spalle e alle spalle del ministro della Difesa, auspice anche il famoso capitano La Bruna. Rapporti coi dirigenti del Sismi e del Sisd. E questo non è un dossier?».

- Terzo dossier anticossighiano, ancora sul caso Moro: quello relativo al ritrovamento delle lettere in via Montenevoso a Milano.

«Lei sa come tentarono di

sfruttare contro di me le lettere di Moro ritrovate dietro il termosifone, in via Montenevoso. I comunisti si fermarono soltanto quando si accorsero che Moro mi accusava di una sola cosa: di essere ipnotizzato da Berlinguer, di credere troppo al compromesso storico, di essere troppo progressista e troppo riformatore».

- Andiamo avanti coi fascicoli preparati contro di lei, presidente?

«Fermiamoci ancora un momento sulle insinuazioni caso Moro-interferenze Gelli. Gelli non mi ha mai condizionato, non mi ha chiesto nulla di riprovevole e nulla gli ho chiesto io. Non sono io ad aver avuto dal Banco Ambrosiano denaro a condizioni di favore. Eppure, i comunisti hanno fatto credere che Gelli mi influenzò sul caso Moro».

- Acqua passata. Apriamo un altro dossier.

«Acqua passata mica tanto. Comunque, eccoci al quarto dossier preparato dai comunisti contro di me: il piano Solo. Preparato a partire dal febbraio scorso. Hanno dato mano alle falsità imbastite insieme da Casson, dall'Espresso e da La Bruna, bollate da una sentenza dell'autorità giudiziaria, che ha archiviato il caso Alessi-Cossiga. Allo stesso modo, l'autorità giudiziaria

di Roma ha bollato di falsità il contenuto dell'interrogazione di Pecchioli al Senato, qualche anno prima, che affermava che Gelli faceva parte del «comitato speciale» che io avevo costituito presso di me».

- Poi c'è il caso Gladio, il quinto fascicolo.

«Non poi, prima. Scoppia nell'ottobre 1990. A un certo punto, è sembrato che io fossi stato l'unico responsabile della politica della difesa e della sicurezza. Una vera e propria persecuzione. Caso gestito pessimamente dalla classe politica italiana e anche dal governo, con una insicurezza e anche con una ingenuità che ha permesso larghe speculazioni a magistrati avventurosi e a politici diffamatori».

- Ed è proprio su questo «caso Gladio» che lei si è autodenunciato alla magistratura.

«Sì. Di fronte alle accuse temerarie e ingiuste formulate contro due alti ufficiali che hanno, per quanto mi consta, servito lealmente la Repubblica, incriminati per fatti di cui io mi ritengo responsabile quanto essi (da sottosegretario di Stato, da ministro dell'Interno, da ministro senza portafoglio segretario del Comitato interministeriale per l'ordine pubblico, da presidente del Consiglio e

anche da presidente della Repubblica); di fronte a quelle accuse, io ho ritenuto mio dovere, per l'obbligo che mi incombe di difendere i servizi d'informazione e sicurezza dello Stato quando ingiustamente accusati, di difendere coloro che in essi operano al servizio dello Stato, l'onore e il prestigio degli ufficiali; dire, insomma, che se i fatti loro addebitati costituiscono crimini, ebbene di questi crimini sono responsabile anch'io. Non è un atto di generosità, ma l'adempimento di un dovere di presidente della Repubblica, capo dello Stato e comandante delle Forze Armate».

- Presidente, è finita questa allucinante visita fra gli arcani del potere?

«No. Un altro dossier contro di me è costituito dalle lettere false pubblicate lunedì dall'Unità e per le quali mi accingo a querelare il direttore di quel giornale e l'estensore dell'articolo, salvo che non le smentiscano. Ancora una volta, si tratta di Gelli, mio presunto interlocutore. E questi sono alcuni dei dossier usati contro di me da una parte dei dirigenti del Pds, culminati nel paginone centrale pubblicato sabato o domenica scorsa, che contiene il riassunto delle falsità nei miei confronti».

«Se non mi difendessi farei la fine di Leone»

212

— Questi, caro presidente, i dossier del comunisti contro di lei. Ma ritorniamo agli altri, ai presunti dossier che lei avrebbe minacciato, nel nostro colloquio di domenica, di usare contro il Pds e che — come diceva all'inizio — sono tutt'altro che segreti perché riguardano pagine di storia conosciuta del nostro Paese. La reazione del Pds al suo sfogo col «Giornale» ha provocato in lei — come appunto diceva — la volontà di chiedere conto ai pidfessini e agli altri suoi contestatori di alcune cose. Quali cose?

«Parecchie. Primo: voglio sapere chi ha incontrato i due agenti cecoslovacchi a Botteghe Oscure, al centro studi di Ingrassia, all'Istituto Gramsci, alla Fondazione per gli studi di politica economica, eccetera eccetera. Secondo: chi ha proposto a D'Alema o a chi per lui illeciti trasferimenti di soldi dall'Unione Sovietica. Terzo: quali autorità sovietiche il partito di Occhetto abbia contattato. Quarto: perché l'on. D'Alema non ha informato di questo i servizi di sicurezza italiani e la magistratura. E questo nella mia autorità, e d'intesa col governo, ho chiesto ai servizi d'informazione e sicurezza e ho fatto segnalare dagli organi di polizia giudiziaria alla procura della Repubblica di Roma».

— Presidente, come riesce a dormire?

«Io sono sereno. Considero una tragica buffonata quella messa in piedi nei miei confronti con la richiesta di impeachment. Ma, anche in questo momento, voglio confermare che quel ch'io faccio e dico non riguarda il "popolo comunista", il quale ha, almeno in parte, dirigenti indegni del suo passato e impari a quello che è il suo avvenire».

— Quindi, presidente, lei resiste e non si dimette.

«Se lo faccio — e Dio sa se invece vorrei andarmene — lo faccio per difendere le istituzioni e la legalità del mio Paese, addolorato che l'Italia sia il solo Paese d'Europa in cui ancora vi siano sacche di socialismo reale, i cittadini siano perseguitati dalle calunnie e

dalla prepotenza comunista e ci sia ancora chi ha da temere dalla doppiezza e dalla falsità di questi epigoni ed eredi del socialismo reale».

— Presidente, mentre infuriavano queste polemiche, gli italiani rispondono col

referendum, coi voti di Brescia, con l'astensionismo. Si salveranno almeno le istituzioni ancora meritevoli di essere salvate?

«Il nostro regime — non voglio ripetere cose che ho detto tante volte — è ormai dannoso alla libertà dei cittadini, bisogna fondare un nuovo sistema e nuove istituzioni che funzionino».

— Ma non crede di esagerare, di andare troppo fuori dei limiti di un capo dello Stato, quando richiama l'esigenza di nuove istituzioni?

«In un sistema politico sano e in uno Stato funzionante, il capo dello Stato non potrebbe e non dovrebbe fare le cose che io faccio e dico. Ma io mi rifiuto di fare il garante di una Costituzione imbalsamata. Io sono il garante dei valori costituzionali, cioè della parte più vera di questa nostra Costituzione».

— Ma lei è accusato di tendenze plebiscitarie, giacobine.

«Io mi batto per riformare il sistema, per smantellare il regime, per difendere la repubblica con la "r" minuscola, cioè la comunità politica organizzata per uomini uguali e liberi, contro una Repubblica che sa tanto di *ancien régime*. Io mi batto per il riformismo perché non ci sia terrore giacobino, altrimenti arriveremo presto al Terrore e al Terrore. Perché la gente non ne può più».

— Ventisette milioni di italiani hanno votato a giugno per il referendum sulla legge elettorale.

«Crede che tutti sapessero cosa proponeva il referendum? Che tutti gli elettori leghisti di Brescia condividano il programma della Lega? La gente cerca di far sapere che del regime partitocratico non ne può più. Se la Lega a Brescia batte tutti, vuol dire che è in crisi l'intera maggioranza del sistema: sistema di cui anche il Pds è parte».

— Con le sue picconate, però, non si distingue ciò che va distrutto di questo sistema e ciò che va salvato e valorizzato.

«Io ho dovuto difendermi, come credo di averle dimostrato. Se no, avrei fatto la fine di Leone. Certo, quando uno si difende va oltre misura. Ma lei crede che se non avessi spaccato i vetri del Quirinale la gente mi avrebbe ascoltato? Veda, io non sto picconando per distruggere il sistema, ma faccio come il pompiere, butta giù

i cornicioni pericolanti, affinché non caschino sulla testa della gente».

— Ma la gente crede che, oltre al cornicione, vada buttato a terra anche il resto. E si arriva a Brescia.

«Non sono io che ho creato Brescia. Io ho solo capito per tempo che si sarebbe arrivati a Brescia».

— Sta di fatto che lei ha diffuso negli italiani la convinzione che per avere istituzioni forti sia necessario un capo forte. Non le sembra una vecchia musica, pagata dagli italiani con lacrime e sangue?

«Io sono stato oggetto di assurde campagne. Io sarei l'uomo che sta impadronendosi con la forza e la frode dello Stato italiano, il Pinochet, il Mussolini, lo Stalin o magari il Salazar o il piccolo Dollfuss o soltanto De Gaulles».

— Vuol dire che preferisce essere Coty, il presidente della debole Quarta Repubblica francese che consegna il potere al forte generale presidente della Quinta Repubblica?

«Sì, mi sento un Coty, quello che guida la transizione dalla prima alla seconda Repubblica italiana».

— Ma non tutti i democratici italiani, desiderosi di

passare a un nuovo e più funzionale sistema istituzionale, vogliono la Repubblica presidenziale, che può darci il miraggio di Parigi per poi farci ritrovare in Paraguay.

«Difatti la seconda Repubblica non è necessariamente presidenzialista. La seconda Repubblica che io penso è quella che ha un governo che governi, un Parlamento che sia capace di curare i grandi interessi dello Stato; un ordinamento di autonomie; giudici liberi e indipendenti, sottratti alle tentazioni di ergersi a contropotere. Si può pensare a un governo del Cancelliere o ad altro. L'importante è dare alle istituzioni una nuova legittimità, perché la crisi della legalità — da cui nasce la delinquenza — è figlia della delegittimazione delle istituzioni».

— E del «nostri» referendum che pensa?

«Che contribuiscono anch'essi, largamente, a dare nuova legittimità a nuove istituzioni. E dal popolo che viene la nuova legittimazione. E la gente che firma in queste ore i referendum dimostra di volere, con la sua decisione, legittimare nuove scelte».

Federico Orlando

28 GEN. 1991

Doc. I n. 21

Annunciato il 28 GEN. 1992

Il Presidente della Repubblica

Roma, 28 gennaio 1992

Onorevole Presidente,

ho l'onore di trasmetterLe il messaggio con il quale rinvio alle Camere, per una nuova deliberazione ai sensi dell'art. 74 della Costituzione, la legge contenente le disposizioni per la riproduzione a colori sulle schede di votazione del contrassegno di lista.

Voglia gradire, Onorevole Presidente, i sensi della mia più profonda considerazione

.....
Sen.

Prof. Giovanni Spadolini

Presidente del Senato della Repubblica

Il Presidente della Repubblica

Onorevoli Membri del Parlamento,

mi è stata trasmessa per la promulgazione la legge contenente disposizioni per la riproduzione a colori del contrassegno di lista sulle schede di votazione.

Il provvedimento, oltre a prevedere, come è posto in evidenza dal titolo, che sulle schede per la votazione della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica vengano riprodotti a colori i contrassegni di lista depositati presso il Ministero dell'Interno, dispone altresì che le schede di votazione siano munite di una appendice destinata alla apposizione del numero progressivo di ciascuna scheda.

Entrambe le innovazioni pongono problemi e fanno sorgere perplessità di non poco momento.

L'appendice per la numerazione delle schede, introdotta con il decreto legislativo 10 marzo 1956 n.76 sull'elezione dei deputati all'Assemblea Costituente e poi conservata da tutte le successive leggi elettorali, è stata abolita con l'art. 5 della legge 23 aprile 1976 n.136.

La legge in esame dispone la reintroduzione dell'appendice alla scheda di votazione senza peraltro richiamare le

disposizioni che, nel testo unico 30 marzo 1957 n.361, dettavano la regolamentazione sull'utilizzazione dell'appendice. In particolare, con tali norme venivano dettate le prescrizioni sulle modalità di apposizione del numero progressivo, sul controllo all'atto della riconsegna della scheda votata, sulla necessità di procedere al distacco dell'appendice prima dell'inserimento della scheda nell'urna, sulle conseguenze della consegna da parte degli elettori al presidente del seggio di schede mancanti dell'appendice o prive del numero.

Come è evidente, si tratta di disposizioni dirette, da un lato, a perseguire le finalità stesse cui la previsione dell'appendice è preordinata, e cioè a tutelare il carattere personale e la libertà dell'espressione di voto assicurando che questa avvenga esclusivamente con la scheda che è stata consegnata all'elettore al momento dell'ammissione alla votazione, e, dall'altro, al tempo stesso, a garantire che l'appendice non possa finire per rappresentare un mezzo di riconoscimento e di individuazione del voto espresso.

Queste disposizioni vennero implicitamente abrogate, per incompatibilità, dalla disposizione che nel 1976 abolì l'appendice. La reintroduzione ora di questa appendice non può ovviamente far rivivere le disposizioni abrogate, atteso, a tacer d'altro, che queste non rappresentano, evidentemente, l'unica possibile regolamentazione dell'attività ri-

feribile alla presenza dell'appendice, ma solo una delle tante regolamentazioni ipotizzabili.

Né può ritenersi che possa essere lasciato alle istruzioni che verranno impartite dal Ministero dell'Interno il compito di chiarire quali siano le operazioni che i componenti del seggio elettorale debbono espletare riguardo alla numerazione dell'appendice, ai controlli e al suo distacco. La materia elettorale, attenendo al più significativo diritto politico del cittadino, è di tale delicatezza, che non può certo consentirsi che restino zone di ombra e di ambiguità nella relativa regolamentazione.

Non vi è perciò dubbio che, al fine di garantire la regolarità e la perfetta uniformità in tutte le sezioni delle operazioni elettorali e di tutelare la segretezza del voto, la disciplina delle votazioni debba essere completata richiamando in vigore le precedenti disposizioni abrogate per incompatibilità o dettando ex novo una specifica, compiuta disciplina.

Quanto alla riproduzione dei contrassegni a colori, dai lavori preparatori della legge risulta con evidenza che l'innovazione è diretta ad agevolare l'individuazione del contrassegno prescelto per il voto, atteso che la campagna elettorale sui mezzi di comunicazione di massa è ora realizzata prevalentemente con i simboli dei partiti riprodotti a colori.

Pur essendo certamente da apprezzare e da condividere l'intento perseguito dalla innovazione, non sono da trascurare le considerazioni svolte in Parlamento, e particolarmente nella discussione presso la Camera dei Deputati, riguardo agli inconvenienti che possono derivare sia dalla stampa delle schede presso stabilimenti tipografici diversi sia dalle modificazioni che la riproduzione dei colori può subire per effetto del tipo e del colore della carta utilizzata per le schede di votazione. Tanto che, per ovviare almeno a questo secondo inconveniente, in sede di discussione parlamentare era stato dallo stesso Governo ipotizzato che, al fine di evitare o contenere eventuali contestazioni, i contrassegni da assumere a campione non fossero quelli depositati presso il Ministero, sibbene quelli dal Ministero stesso subito riprodotti su carta del tipo e del colore prescelti per le schede della consultazione elettorale.

Non può essere tralasciato di considerare che, se è vero che la riproduzione a colori dei contrassegni stampati sulla scheda di votazione tende a facilitare all'elettore l'identificazione dei simboli che è abituato ormai a veder riprodotti, appunto a colori, sui giornali e in televisione, è pur vero che per partiti o movimenti politici che utilizzino simboli con segni grafici diversi, ma con colori identici, anche per effetto dei rilevati inconvenienti di riproduzione dei colori, possono aumentare, anziché diminuire i

motivi di confusione e quindi di esclusione. Ciò che potrebbe creare situazioni di contrasto che nel procedimento tecnico di predisposizione dello svolgimento delle elezioni è sempre indispensabile evitare, e che richiederebbero all'autorità amministrativa l'espressione di giudizi sulla base di criteri incerti, che sarebbero sicuramente contestati e potrebbero finire per gettare un'ombra di controvertibilità sullo svolgimento e sull'esito stesso delle elezioni.

Ai fini di un meditato esame sulla opportunità di introdurre tale rilevante innovazione, senza aver apprestato i mezzi per affrontare ed eliminare gli inconvenienti cui si è accennato, appare indispensabile considerare anche le altre profonde innovazioni conseguenti all'esito del referendum svoltosi nel 1991 sulla legge elettorale.

Occorre infatti tener conto che già la riduzione ad un solo voto di preferenza e la eliminazione della possibilità di esprimere tale voto mediante espressioni numeriche hanno modificato oltre che le norme, anche le stesse abitudini elettorali seguite dagli elettori da più di quarant'anni. Sicché parrebbe preferibile operare in modo tale che gli elettori possano sperimentare progressivamente le varie innovazioni e riservare quindi quella della riproduzione a colori dei contrassegni a quando siano state già acquisite e saggiate nei fatti quelle precedenti.

E' per queste ragioni, in parte di legittimità e in parte di opportunità, che, avvalendomi del potere conferitomi dall'art. 74 della Costituzione, con il presente messaggio rinvio alle Camere, per una nuova deliberazione, la legge contenente le disposizioni per la riproduzione a colori sulle schede di votazione del contrassegno di lista.

Roma, 28 gennaio 1992

Francesco Cossiga

Giuseppe Colaninno

Si allegano prove di riproduzione a colori dei simboli di alcuni partiti o movimenti politici.

Non attiene ai miei doveri nè rientra nei miei attuali interessi formulare in generale commenti sugli atti del Signor Presidente della Repubblica nè tanto meno esprimere giudizi sulla Sua altissima decisione di non dover procedere alla nomina di Senatori a vita, nè sulla autorevolissima interpretazione che Egli dà dell'art. 59 della Costituzione, ancorchè in contrasto con quella data dal Presidente Pertini e da me medesimo, con la piena ratifica del Senato a norma dell'art. 66 della Costituzione e dell'art. 19, quarto comma del Regolamento di quella Camera; e ciò anche per il particolare delicato dovere di discrezione e rispetto che in specialissimo modo io ho nei confronti del Capo dello Stato, verso il quale peraltro nutro dovuti sentimenti di profondissima stima.

24 Settembre 1992

ADN0035 3 POL 0 R02

SENATORI A VITA: NOTA QUIRINALE =

ROMA, 24 SET. -(ADNKRONOS)- A PROPOSITO DELLE NORME A SENTORE A VITA DI ESCLUSIVA COMPETENZA DEL CAPO DELLO STATO (ART.59 DELLA COSTITUZIONE), NEGLI AMBIENTI DEL QUIRINALE SI PRECISA: IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA, ANCHE PER LA SUA ESPERIENZA ALL'ASSEMBLEA COSTITUENTE, HA SEMPRE RITENUTO CHE LA CHIAREZZA DELLA NORMA COSTITUZIONALE NON CONSENTA ALTRA INTERPRETAZIONE SE NON QUELLA CHE INDICA NEL NUMERO MASSIMO DI CINQUE I SENATORI A VITA DI NOMINA PRESIDENZIALE.

PUR NEL DOVEROSO RISPETTO DI INTERPRETAZIONI ESTENSIVE AVVENUTE IN PASSATO, CHE PORTAVANO A CINQUE LE NOMINE DI COMPETENZA DI CIASCUN PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA, IL CAPO DELLO STATO RITIENE PER SE' DOVEROSO ATTENERSI ALLA INTERPRETAZIONE INIZIALE CHE NON CONSENTE DI SUPERARE IL NUMERO COMPLESSIVO DI CINQUE SENATORI A VITA.

(COM/PAN/ADNKRONOS)

24-SET-92 12:20

PALAZZO DEL QUIRINALE

Roma, il 7.2.1961

922

con un cordiale

francese doniz

Il Presidente della Repubblica

Signori del Parlamento,

nel messaggio che ho avuto l'onore di indirizzare alle Camere il 26 luglio 1990, ho rilevato come i problemi della giustizia siano ormai divenuti, nel nostro Paese, tanto gravi e di vaste dimensioni da imporre con estrema urgenza l'adozione di adeguati rimedi.

In uno Stato democratico e di diritto quale è il nostro, la giustizia rappresenta il fulcro delle garanzie offerte al cittadino a difesa dei suoi diritti e della sua libertà. E' per questo che un non adeguato funzionamento del complesso sistema di uffici e di soggetti cui è riservata l'amministrazione della giustizia e la prestazione degli indispensabili servizi di supporto, incide negativamente su una essenziale funzione dello Stato, rischiando di compromettere valori fondamentali della nostra convivenza civile.

Quando la giustizia non giunge in tempo a riparare il torto subito o lascia per tempi non ragionevoli irrisolta la posizione di libertà dei cittadini, non è soltanto lo Stato che non adempie ad una sua funzione - che costituisce la sua stessa ragion d'essere - ma è l'intera comunità che viene meno ad un suo dovere imprescindibile.

Nel messaggio inviato a luglio, premesse queste considerazioni generali - che costituiscono la ragione per la quale si deve avere tanta attenzione per il funzionamento della giustizia e tanta sollecitudine per lo studio e l'ap-prestamento delle soluzioni ritenute necessarie e ricordati quali siano i gravi problemi che pesano oggi sul processo penale e sul processo civile - ho osservato che in ogni caso resta essenziale per il corretto funzionamento del sistema

giudiziario assicurare l'autonomia e l'indipendenza delle Magistrature nei confronti di ogni altra istituzione, l'indipendenza di ogni giudice e la sua esclusiva soggezione alla legge, principi essenziali del nostro sistema costituzionale e del livello di civiltà giuridica e politica che esso esprime.

Per tale ragione ho ritenuto mio dovere, in quell'occasione, richiamare l'attenzione del Parlamento su alcuni specifici problemi attinenti, appunto, all'autonomia della Magistratura e all'indipendenza del giudice, e riguardanti specificamente l'istituto del trasferimento di ufficio dei magistrati, la responsabilità disciplinare, la posizione del Presidente della Repubblica nella Sezione disciplinare del Consiglio Superiore della magistratura, la forma dei provvedimenti del Consiglio Superiore riguardanti i magistrati, l'istituto dello scioglimento anticipato del Consiglio, la competenza per i procedimenti penali relativi ai magistrati e il regime dei diritti e dei limiti della libertà di associazione dei magistrati, sul quale ultimo argomento già avevo interessato i Presidenti delle due Camere con la mia lettera del 21 marzo 1990.

Contemporaneamente all'invio del messaggio, anche in considerazione che questo investiva solo una parte della complessa problematica della giustizia, precisamente solo la parte, come ho chiarito, più direttamente riguardante l'indipendenza del giudice, avvalendomi degli autonomi poteri di organizzazione propri di ogni organo costituzionale, ho provveduto a costituire, nell'ambito della Presidenza della Repubblica, una commissione di studio presieduta dal prof. Livio Paladin e composta da altri eminenti giuristi, con il compito di accertare quali attribuzioni la Costituzione e le leggi assegnano al Consiglio Superiore e, sulla base del ri-

scontro dell'attività da esso concretamente esercitata negli ultimi anni, quali attribuzioni il Consiglio Superiore abbia effettivamente esercitato e sulla base di quale fondamento di norme positive o di prassi interpretative o modificative.

La commissione ha portato a termine il compito assegnatole con encomiabile zelo, con grande equilibrio e con rare esperienze e dottrina, rassegnandomi ora un'ampia e approfondita relazione.

In essa si dà largamente conto dell'indagine svolta sia sul versante delle attribuzioni e delle attività costituzionalmente e legislativamente assegnate al Consiglio Superiore, sia su quello della ricerca del concreto fondamento delle attribuzioni e attività esercitate in concreto, sia, infine, sotto l'angolo visuale delle questioni relative alla struttura stessa del Consiglio.

E' stata così esplorata la vasta problematica attinente al Consiglio Superiore, dalle riserve di legge sancite in Costituzione, alla potestà regolamentare del Consiglio, alla natura e fondamento delle circolari da esso emanate, ai provvedimenti disciplinari e a quelli "paradisciplinari", ai rapporti e alla delimitazione delle competenze con il Ministro di grazia e giustizia, alle forme di esternazione del Consiglio, alla motivazione dei provvedimenti del Consiglio e a taluni problemi di interpretazione posti dalla legge istitutiva del Consiglio.

Da tale ampia e approfondita analisi è emersa l'esigenza, non ulteriormente procrastinabile, di porre mano ad una organica riforma sia della legge sulla costituzione e

sul funzionamento del Consiglio Superiore, sia delle norme sull'ordinamento giudiziario, sia, più in generale, delle norme legislative che tale organo è chiamato ad applicare nell'esercizio delle sue attribuzioni.

Le conclusioni alle quali la commissione è pervenuta, pongono in luce, quanto alla legge sul Consiglio, che il legislatore ha il compito di precisare e razionalizzare l'ambito che deve essere conservato alla disciplina legislativa e quello che si ritenga possa essere affidato alle disposizioni regolamentari interne, fissando in tal caso i principi dell'esercizio della potestà regolamentare. Quanto alle leggi che il Consiglio è chiamato ad applicare, le conclusioni evidenziano che è praticamente da riscrivere l'intero ordinamento giudiziario, ormai composto da un coacervo non più coordinato di norme, per garantire, da un lato, un più puntuale e totale rispetto delle riserve di legge e per consentire, dall'altro, attraverso l'introduzione degli opportuni rimedi allo sviluppo divenuto pressoché automatico della carriera dei giudici e dei pubblici ministeri, che il Consiglio possa riappropriarsi di uno dei suoi compiti primari: quello di garantire la qualificazione professionale dei magistrati.

Ho più volte espresso il mio profondo convincimento dell'alta rilevanza istituzionale che il Consiglio Superiore della Magistratura ha nel nostro ordinamento. Esso fa parte del complesso sistema di garanzie istituzionali apprestate dalla nostra Costituzione che al Consiglio riserva fondamentali attribuzioni in tema di amministrazione dei magistrati, di giurisdizione disciplinare, di costituzione degli uffici giudiziari e di collaborazione con il Parlamento e con il Ministro di grazia e giustizia in ordine ai problemi della giustizia.

Acquisire un maggior grado di certezza in tema di attribuzioni e di funzionamento del Consiglio e in tema di ordinamento giudiziario, rendendo più saldo il presidio della riserva di legge posto a garanzia dell'indipendenza del giudice, è obiettivo che può essere raggiunto solo con un intervento del Parlamento nell'esercizio della sua funzione legislativa e, ove ritenuto opportuno, nell'esercizio della sua funzione di revisione costituzionale.

E' per questa ragione che, idealmente ricollegandomi alle finalità e al contenuto del messaggio del luglio scorso, invio al Parlamento Nazionale la relazione della commissione di studio, esprimendo la certezza che possa rappresentare un elemento utile per l'ulteriore approfondimento dei temi della giustizia, che sono già all'esame del Parlamento.

Il Governo ha già provveduto, con l'ausilio della competente Commissione bicamerale, ad esercitare la delega in tema di procedura penale, approntando una considerevole serie di aggiustamenti al nuovo codice, nella linea della semplificazione degli adempimenti e della eliminazione di tutti quelli rivelatisi superflui e fonte di inutili ritardi. E' stato così anche introdotto un principio di coordinamento ad opera dei procuratori generali presso le Corti di appello in ordine ai processi per i delitti più gravi, che è da considerare un preliminare passo fondamentale sulla via di un concreto e fattivo coordinamento di tutte le indagini sui delitti di maggior rilievo affidate ai procuratori della Repubblica.

Sono state poi già varate, sempre a fine del conseguimento di una qualche accelerazione dei procedimenti civi-

li, alcune significative modificazioni delle norme del codice di procedura civile.

Sono inoltre all'esame del Parlamento altri importanti provvedimenti, quali quelli sul giudice di pace, sugli incentivi di carriera per le sedi disagiate, sulla revisione delle circoscrizioni giudiziarie, sulle applicazioni e i trasferimenti di magistrati al fine di ottenere una più razionale distribuzione sul territorio di uomini e mezzi.

Né mancano, sempre tra quelli già sottoposti al Parlamento, provvedimenti di revisione dell'ordinamento giudiziario in materia di responsabilità disciplinare, incompatibilità e incarichi extragiudiziari dei magistrati, temporaneità degli incarichi direttivi e divieto di iscrizione ai partiti politici.

In questo quadro di un'ampia operazione di rinnovamento, esprimo la certezza che la relazione della commissione per lo studio dei problemi relativi alla normativa e alle funzioni del Consiglio Superiore della Magistratura possa costituire un utile contributo per dare alle riforme in corso e agli studi in via di espletamento in sede governativa un puntuale riferimento delle problematiche da affrontare e risolvere per l'organo di governo della Magistratura.

La relazione viene anche inviata al Ministro di grazia e giustizia e al Consiglio Superiore della Magistratura in vista della iniziativa legislativa che compete al Governo e dei poteri di proposta e di parere che in materia competono al Consiglio Superiore.

Per quanto attiene all'esercizio delle funzioni attribuite dalla Costituzione al Presidente della Repubblica, non posso che assicurare che continuerò ad adempiere ai miei doveri nel pieno ed assoluto rispetto della Costituzione e delle leggi. Fin tanto che il Parlamento non interverrà, nell'esercizio della sua funzione legislativa o di revisione della Costituzione, o non sopravverranno pronuncie della Corte costituzionale, nell'espletamento delle mie funzioni relative al Consiglio Superiore della Magistratura, riterrò doveroso ispirarmi alle indicazioni che emergono dalla relazione della commissione di studio e, laddove non risultino specifiche formulazioni, muovermi nell'ambito delle soluzioni indicate dalla commissione stessa.

Nella consapevolezza che ogni passo verso una maggiore certezza del diritto non può che essere una conquista di civiltà ed una premessa di progresso civile e sociale, invio a Loro, Onorevoli Membri del Parlamento, il mio più deferente saluto.

Roma, 6 febbraio 1991

Francesco Cossiga

Luigi Einaudi

Prof. Avv. Francesco Corriga
Senatore della Repubblica

230

25. IX. 1892

Un molto cordiale saluto!

Ilony



*Il Segretario Generale
della Presidenza della Repubblica*

Roma, 12 febbraio 1991

Caro Presidente,

~~Le invio alcune copie del testo definitivo della relazione della Commissione di studio sulla normativa e sulle funzioni del Consiglio Superiore della Magistratura, presieduta dal Prof. Paladin. Tali copie sostituiscono quella del testo provvisorio, inviata nei giorni scorsi, che conteneva inesattezze e qualche errore tipografico.~~

Con i migliori saluti, mi resta,

Leu
Luigi Paladin

.....
On.le Senatore
Avv. Fabio Fabbri
Presidente del Gruppo Parlamentare
del Partito Socialista Italiano
Senato della Repubblica
R o m a



SEGRETARIATO GENERALE
DELLA PRESIDENZA DELLA REPUBBLICA

RELAZIONE
DELLA
COMMISSIONE PRESIDENZIALE

per lo studio dei problemi
relativi alla normativa e alle funzioni
del Consiglio Superiore della Magistratura
(istituita il 26 luglio 1990)

consegnata al Presidente della Repubblica il 31 gennaio 1991

ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO

1991



SEGRETARIATO GENERALE
DELLA PRESIDENZA DELLA REPUBBLICA

RELAZIONE
DELLA
COMMISSIONE PRESIDENZIALE

PER LO STUDIO DEI PROBLEMI
RELATIVI ALLA NORMATIVA E ALLE FUNZIONI
DEL CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA
(istituita il 26 luglio 1990)

consegnata al Presidente della Repubblica il 31 gennaio 1991

INDICE

DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA 26 LUGLIO 1990
DI COSTITUZIONE DELLA COMMISSIONE PRESIDENZIALE DI
STUDIO SUL C.S.M. Pag. 7

COMPOSIZIONE DELLA COMMISSIONE PRESIDENZIALE » 13

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE PRESIDENZIALE » 15

— Lettera di trasmissione della Relazione al Presidente della Repubblica » 17

— Nota introduttiva » 19

1. Compiti della Commissione Presidenziale » 21

2. Cenni introduttivi sulla posizione e sulle funzioni del C.S.M.. » 23

3. Autonomia della magistratura e riserve di legge » 25

4. Potestà regolamentari del C.S.M. » 29

5. Natura delle circolari consiliari » 33

6. *Segue*: tipologia delle circolari e loro fondamenti giustificativi. » 37

7. Regime dei giudizi e degli illeciti disciplinari » 43

8. *Segue*: problematiche dei provvedimenti disciplinari » 49

9. Provvedimenti «paradisciplinari» a carico dei magistrati. » 53

10. Rapporti fra il C.S.M. e il Ministro di Grazia e Giustizia. » 59

11. Pareri, proposte ed «esternazioni» del C.S.M. » 67

12. Dati comparatistici e progetti di revisione costituzionale in tema di
composizione e di struttura del C.S.M.. » 73

13. Questioni inerenti alla legge istitutiva n. 195 del 1958 » 79

14. Conclusioni » 87

DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA
26 LUGLIO 1990 DI COSTITUZIONE DELLA COMMISSIONE
PRESIDENZIALE DI STUDIO SUL C.S.M.



Il Presidente della Repubblica

VISTA la legge 9 agosto 1948, n. 1077;

VISTO il proprio decreto 30 ottobre 1985, n. 9, sull'ordinamento degli uffici e dei Servizi del Segretariato Generale della Presidenza della Repubblica;

SENTITO il Ministro di Grazia e Giustizia;

SULLA PROPOSTA del Segretario Generale

DECRETA

Art. 1

(Istituzione)

È istituita, presso il Presidente della Repubblica e nell'ambito del Segretariato Generale della Presidenza della Repubblica, una Commissione Presidenziale per lo studio dei problemi relativi alla normativa e alle funzioni del Consiglio Superiore della Magistratura.

Art. 2

(Compiti)

1. Al fine di esprimere un parere al Presidente della Repubblica in relazione all'esercizio delle funzioni attribuitegli dalla Costituzione, la Commissione esamina i problemi della posizione costituzionale, della natura giuridica, dei compiti e delle attribuzioni del Consiglio Superiore della Magistratura, secondo le norme della Costituzione, della legge 24-3-1958, n. 195 e successive modificazioni, e delle altre leggi in materia, rispetto all'ordinamento giudiziario e all'esercizio della funzione giudiziaria e della funzione giurisdizionale in particolare, rispetto ai compiti ed alle attribuzioni del Ministro di Grazia e Giustizia, identificando altresì il ruolo del conferimento della Presidenza del Consiglio Superiore della Magistratura al Presidente della Repubblica.

2. La Commissione esamina quali attribuzioni e attività il Consiglio abbia esercitato, individuando sulla base di quali norme e principi generali, consuetudini o prassi interpretative o modificative.

3. Accerta lo stato della giurisprudenza e della dottrina in materia, anche con riferimento alle altre esperienze europee comparabili con quella italiana.

4. Ove lo ritenga necessario od opportuno, anche a seguito del risultato delle analisi compiute, la Commissione può formulare ipotesi di soluzione dei problemi esaminati, anche in via di modifica della legislazione vigente.

Art. 3

(Relazione della Commissione)

1. La Commissione riferisce al Presidente della Repubblica con una relazione scritta, con allegati la documentazione raccolta, la indicazione della documentazione consultata e, se ritenuto necessario, i verbali delle sedute.

2. A richiesta dei componenti interessati, nella relazione può darsi conto di eventuali opinioni dissenzianti su singoli problemi o sul complesso della relazione.

Art. 4

(Composizione, presidenza, segreteria e sede)

1. La Commissione di studio è composta di un presidente e di otto membri nominati dal Presidente della Repubblica.

2. La Commissione ha sede presso il Segretariato Generale della Presidenza della Repubblica e utilizza le strutture e il personale del Segretariato Generale nonché l'altro personale eventualmente comandato a tal fine.

3. La Commissione è assistita da un segretario nominato dal Presidente della Commissione d'intesa con il Presidente della Repubblica e da un ufficio di segreteria costituito, d'intesa con il Presidente della Commissione, dal Segretario Generale della Presidenza della Repubblica.

Art. 5

(Relazioni tra Presidente della Repubblica e Commissione)

1. La Commissione presidenziale svolge il suo mandato in piena autonomia e indipendenza, fuori da ogni indirizzo, istruzione o direttiva di merito.

2. Il Presidente della Commissione tiene informato il Presidente della Repubblica dei lavori della Commissione.

3. Anche in relazione a tale informativa, il Presidente della Repubblica può porre alla Commissione ulteriori quesiti sui quali la Commissione Presidenziale si esprime nella sua relazione.

Art. 6
(Spese)

Le spese per il funzionamento della Commissione Presidenziale sono a carico del bilancio del Segretariato Generale della Presidenza della Repubblica.

COSSIGA

BERLINGUER, *Segretario Generale*

Roma, 26 luglio 1990

COMPOSIZIONE DELLA COMMISSIONE PRESIDENZIALE
PER LO STUDIO DEI PROBLEMI
RELATIVI ALLA NORMATIVA E ALLE FUNZIONI
DEL CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA (*)

Prof. Livio PALADIN,	<i>Presidente</i>
Prof. Giuseppe TAMBURRINO,	<i>Componente</i>
Dott. Carlo Maria PRATIS,	<i>Componente</i>
Prof. Sergio FOIS,	<i>Componente</i>
Prof. Sergio BARTOLE,	<i>Componente</i>
Prof. Giuseppe DI FEDERICO,	<i>Componente</i>
Prof. Gustavo ZAGREBELSKY,	<i>Componente</i>
Prof. Stefano MERLINI,	<i>Componente</i>
Prof. Guido ALPA,	<i>Componente</i>
Dott. Prof. Giorgio GIRELLI,	<i>Consigliere segretario</i>

(*) I componenti sono elencati nell'ordine adottato nel Decreto Presidenziale di nomina.

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE PRESIDENZIALE
PER LO STUDIO DEI PROBLEMI
CONCERNENTI LA DISCIPLINA E LE FUNZIONI
DEL CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA



SECRETARIATO GENERALE
DELLA PRESIDENZA DELLA REPUBBLICA

COMMISSIONE PRESIDENZIALE C.S.M.

Signor Presidente della Repubblica,

mi onoro di trasmetterLe l'unita «Relazione della Commissione presidenziale istituita per lo studio dei problemi concernenti la disciplina e le funzioni del Consiglio superiore della magistratura». Per mezzo di essa la Commissione ha inteso assolvere il mandato conferito dal decreto istitutivo, in data 26 luglio 1990.

Sono inoltre lieto di comunicarLe che la relazione è stata approvata in modo unanime, senza alcun ricorso alle «opinioni dissenzienti» previste dall'articolo 3 del decreto medesimo.

Colgo l'occasione per ringraziare, a nome di tutti i componenti della Commissione, quanti hanno collaborato con essa; ed in particolare il consigliere parlamentare dott. Giorgio Girelli, che ha efficacemente svolto le funzioni di segretario.

Con i più vivi e deferenti saluti

IL PRESIDENTE
LIVIO PALADIN

NOTA INTRODUTTIVA

Nell'esercizio dei suoi poteri, in vista ed in funzione del preannunciato messaggio alle Camere, il Presidente della Repubblica ha istituito una apposita «Commissione Presidenziale per lo studio dei problemi relativi alla normativa e alle funzioni del Consiglio Superiore della Magistratura». Il Capo dello Stato si è valso, a tal fine, di un proprio atto datato 26 luglio 1990, le premesse del quale richiamano il decreto presidenziale 30 ottobre 1985, n. 9, sull'ordinamento degli uffici e dei servizi del Segretariato generale della Presidenza. In effetti, l'atto in questione rientra nell'area riservata all'autonomia organizzativa del Presidente; tanto è vero che la controfirma risulta apposta dal Segretario generale e non dal Ministro di grazia e giustizia (che pure è stato «sentito» alla vigilia dell'emanazione). Ma l'atto stesso e il conseguente operato della Commissione sono altresì strumentali rispetto all'eventuale esercizio del potere di messaggio, previsto dall'art. 87, secondo comma, della Costituzione: il che vale a spiegare per quale ragione il Presidente ne abbia dato pubblica notizia, fin dall'«indirizzo di saluto» rivolto all'attuale Consiglio superiore, in occasione del rinnovo e dell'inse-diamento di esso.

Della Commissione sono stati, contestualmente, chiamati a far parte il prof. Livio Paladini, ordinario di diritto costituzionale nell'Università di Padova (quale presidente della Commissione stessa); il prof. Giuseppe Tamburrino, primo Presidente emerito della Corte di cassazione; il dott. Carlo Maria Pratis, primo Presidente onorario della Corte di Cassazione; il prof. Sergio Fois, ordinario di diritto costituzionale nell'Università di Roma «La Sapienza»; il prof. Sergio Bartole, ordinario di diritto costituzionale nell'Università di Trieste; il prof. Giuseppe Di Federico, ordinario di ordinamento giudiziario nell'Università di Bologna; il prof. Gustavo Zagrebelsky, ordinario di diritto costituzionale nell'Università di Torino; il prof. Stefano Merlini, ordinario di istituzioni di diritto pubblico nell'Università di Firenze; il prof. Piero Guido Alpa, ordinario di istituzioni di diritto privato nell'Università di Genova, nonché il consigliere parlamentare Giorgio Girelli, in veste di segretario. La Commissione ha quindi iniziato i suoi lavori nella riunione del 17 settembre 1990 e sostanzialmente li ha conclusi, approvando all'unanimità il testo della relazione finale, nei giorni 19-20 dicembre. Per la sottoscrizione e la consegna del testo è stata tuttavia fissata una riunione ulteriore, in data 10 gennaio 1991.

La ristrettezza del tempo disponibile e, soprattutto, la destinazione dello studio così concluso concorrono a giustificare l'impostazione e la relativa brevità. Ben altre dimensioni sarebbero occorse, infatti, se la Commissione avesse dovuto esaminare caso per caso — mediante una tecnica diacronica — i comportamenti tenuti da ciascun Consiglio superiore, a partire dall'entrata in funzione di quest'organo. Ma tale non è stato il criterio seguito nell'indagine sul C.S.M.; e in particolar modo non si è perseguita alcuna intenzione censoria, che avesse per oggetto determinate deliberazioni consiliari. Al contrario, la relazione è

stata redatta con l'obiettivo di mettere in luce — sincronicamente — la problematica che oggi investe il funzionamento dell'organo e delle sue strutture, incidendo altresì sui rapporti intercorrenti fra il Consiglio e gli altri poteri dello Stato; sicché i molti esempi ricavati dalla prassi, che si rinvengono in questa o in quella parte del testo, hanno soltanto lo scopo di evidenziare la complessa tipologia delle questioni che sono tuttora sul tappeto.

Si è dunque avuto di mira, in linea principale, il compito che il legislatore potrebbe vantaggiosamente svolgere, nell'affrontare e nel risolvere la problematica stessa. Ed è su questa base che si è resa possibile una relazione finale del tutto unitaria, malgrado le assai varie prospettive e le diversissime esperienze delle quali ciascun componente della Commissione presidenziale si è fatto portatore.

In altre parole, la chiave del discorso è consistita nel raffronto fra lo stato attuale dell'ordinamento ed il suo «dover essere», alla stregua delle indicazioni costituzionali, sia scritte sia comunque «viventi» per effetto di interpretazioni giurisprudenziali ormai consolidate. Ma nel ricostruire il titolo IV, si è costantemente cercato di separare ciò che la Costituzione esige da ciò che essa consente, distinguendo fra le scelte attuative vincolate o pregiudicate dalle norme costituzionali e quelle affidate alla discrezionalità legislativa. Sotto entrambi i profili, l'indirizzo presidenziale che la Commissione ha recepito in modo sistematico — in assenza di qualsivoglia istruzione del Capo dello Stato — è stato quello mirante a realizzare una più forte certezza del diritto, quale il solo Parlamento è in grado di proporsi e di stabilire.

LIVIO PALADIN
Presidente della Commissione Presidenziale

1.

COMPITI DELLA COMMISSIONE PRESIDENZIALE

Il decreto istitutivo della «Commissione di studio» cui si deve la presente relazione, emanato dal Presidente della Repubblica in data 26 luglio 1990, le ha conferito — fondamentalmente — un duplice incarico. Per un primo verso, la Commissione presidenziale è stata chiamata ad esaminare «i problemi della posizione costituzionale, della natura giuridica, dei compiti e delle attribuzioni del Consiglio Superiore della Magistratura, secondo le norme della Costituzione, della legge 24.3.1958, n. 195 e successive modificazioni, e delle altre leggi in materia».

Per un altro verso, si è chiesto alla Commissione stessa di integrare l'indagine condotta sulla base del diritto scritto, di rango costituzionale e legislativo ordinario, verificando quali tipi di attribuzioni e di attività siano state concretamente esercitate dal Consiglio superiore; e ricercando il loro fondamento, sia rappresentato da norme inespresse ovvero da principi generali dell'ordinamento giuridico, sia consistente in «consuetudini o prassi interpretative o modificative».

Sotto entrambi i profili, logicamente distinti sebbene interferenti, centrale è dunque la problematica che attiene al Consiglio superiore nella prospettiva funzionale. I temi e le questioni relativi alle strutture del C.S.M. rimangono invece sullo sfondo. Ma i compiti della Commissione presidenziale includono comunque il loro esame, sia pure destinato a svolgersi in termini sommari: problemi funzionali e problemi strutturali si ripercuotono, infatti, gli uni sugli altri; e l'esigenza di coinvolgere anche i secondi emerge, in ogni caso, da quegli specifici passi del decreto istitutivo nei quali si ragiona dei rapporti fra il Consiglio superiore e il Ministro della giustizia, come pure del «ruolo» in vista del quale la Costituzione ha conferito la presidenza del Consiglio superiore al Presidente della Repubblica.

Nello studio di tali tematiche la Commissione presidenziale non ha subito limiti fatta eccezione per quello adombrato dall'art. 2, quarto comma, del decreto predetto: là dove si precisa che essa può formulare, in quanto necessario ed opportuno, «ipotesi di soluzione dei problemi esaminati, anche in via di modifica della legislazione vigente». Il richiamo della legislazione vigente sembra riferirsi infatti alla legge n. 195 del 1958 e successive modificazioni, nonché alle norme legislative ordinarie che compongono «l'ordinamento giudiziario», ad esclusione delle rispettive norme costituzionali, che parrebbero dunque formare l'intangibile premessa dell'intero discorso. Ma la Commissione presidenziale è indotta a ritenere che anche questo limite sia solo orientativo e non del tutto rigido, riguardando quanto vi è di essenziale nel disegno costituzionale piuttosto che ogni singolo disposto del titolo IV. Lo prova, da un lato, la

difficoltà di immaginare incisive modifiche delle leggi attuative del titolo stesso, che non mettano in gioco — sia pure ipoteticamente — talune puntuali revisioni della Costituzione. E vale a confermarlo la considerazione che il decreto istitutivo ha invitato la Commissione ad includere nelle proprie indagini le «altre esperienze europee comparabili con quella italiana»: esperienze che presuppongono, per definizione, una disciplina costituzionale diversa da quanto si è stabilito nella Carta costituzionale del '47.

Allo svolgimento di tutti questi compiti la Commissione presidenziale ha comunque provveduto sotto la propria esclusiva responsabilità: vale a dire «in piena autonomia ed indipendenza, fuori da ogni indirizzo, istruzione o direttiva di merito», come già preannunciava l'art. 5, primo comma, del decreto istitutivo. Nondimeno, la presente relazione è stata approvata in modo unanime. Nessun componente della Commissione stessa ha ritenuto, cioè, di servirsi della facoltà di esprimere «opinioni dissenzienti», espressamente conferita dall'art. 3, secondo comma, del citato decreto presidenziale, tanto più che nella relazione si dà conto della pluralità degli orientamenti emersi sui vari aspetti della problematica esaminata nel corso dei lavori.

Per quanto consentito dalle ristrettezze del tempo di cui si è potuto disporre, la Commissione presidenziale ha invece dato seguito all'art. 3, primo comma, del decreto istitutivo, là dove si prevede che vengano allegate la documentazione raccolta e quella comunque consultata. Sono stati pertanto uniti alla relazione il testo del decreto stesso (allegato A); le raccolte delle circolari «vigenti» del C.S.M. (allegato B); la «Relazione al Parlamento sullo stato della giustizia (1986-1990)» del Consiglio superiore della Magistratura (allegato C); i dati concernenti la letteratura giuridica avente per oggetto le attribuzioni o l'organizzazione del Consiglio (allegato D); la raccolta delle più significative decisioni dei giudici amministrativi, comparse negli anni '80, che hanno riguardato le deliberazioni consiliari (allegato E); i progetti di legge presentati in materia nel corso della decima legislatura (allegato F); il testo del messaggio presidenziale inviato alle Camere il 26 luglio 1990 (allegato G)⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Il complesso degli allegati, di cui qui viene pubblicato solo il Decreto Presidenziale 26 luglio 1990, che ha istituito la Commissione di studio, è depositato e consultabile presso l'Ufficio di segreteria della Commissione stessa. Trattandosi di fonti altrimenti accessibili per lo più facilmente, è sembrato superfluo riprodurle a stampa in questa sede.

2.

CENNI INTRODUTTIVI SULLA POSIZIONE
E SULLE FUNZIONI
DEL CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA

Stando all'ordine testuale degli oggetti indicati dall'art. 2, primo comma, del decreto istitutivo, la Commissione presidenziale avrebbe dovuto pronunciarsi preliminarmente sulla «posizione costituzionale» e sulla «natura giuridica» del Consiglio superiore. Senonché un tale approccio non sarebbe stato produttivo.

Quanto alla «posizione costituzionale», il solo punto ben saldo, e generalmente indiscusso, consiste in ciò: che il Consiglio si risolve in un organo di garanzia creato in funzione dell'indipendenza dei singoli magistrati ordinari e dell'autonomia del loro complessivo «ordine» rispetto agli altri poteri dello Stato. Lo rende palese il nesso riscontrabile fra il primo comma dell'art. 104 Cost., concernente appunto la magistratura quale «ordine autonomo e indipendente», ed i commi successivi dell'articolo stesso, contenenti la previsione e la disciplina organizzativa del C.S.M. E vale a confermarlo — oltre ai lavori preparatori della Costituente — la giurisprudenza della Corte costituzionale: che ha rilevato più volte come «strumento essenziale di siffatta autonomia, e quindi della stessa indipendenza dei magistrati nell'esercizio delle loro funzioni, che essa è istituzionalmente rivolta a rafforzare», siano «le competenze attribuite al Consiglio superiore dagli artt. 105, 106 e 107 Cost.» (cfr. le sentt. n. 142 del 1973 e n. 148 del 1983).

La *ratio* che accomuna le disposizioni costituzionali riguardanti le attribuzioni del Consiglio va pertanto ricercata nell'esigenza — universalmente messa in luce e sottolineata dalla Corte stessa — di riservare a quell'organo ogni provvedimento che «direttamente o indirettamente» possa menomare l'indipendenza della magistratura. Ma quando si cerca di stabilire quali siano le specifiche attribuzioni derivanti da una tale premessa, l'unanimità delle opinioni viene subito a dissolversi. Gli uni, infatti, ne traggono senz'altro la conseguenza che la garanzia spettante al Consiglio debba concretarsi esclusivamente nell'esercizio delle funzioni previste dalla Carta costituzionale, salvi soltanto i margini interpretativi insiti in ciascuna di quelle disposizioni. Gli altri, per contro, desumono dall'articolo 104 Cost., per sé considerato, che al Consiglio competa comunque un ruolo di rappresentanza dell'ordine giudiziario, se non altro nel senso di esercitare funzioni pertinenti alla soddisfazione di esigenze generali di indipendenza e buon funzionamento dell'ordine stesso: tanto da giustificare l'adozione di atti e l'effettuazione di interventi, imprevisi dal titolo IV della Costituzione ma corrispondenti al ruolo così postulato.

Del resto quell'ineliminabile ambiguità, che contraddistingue pur sempre la definizione del C.S.M. quale organo di garanzia, si riscontra a più forte ragione in tutte le altre ricostruzioni che hanno tentato di cogliere — con formule sintetiche — la posizione e la natura del Consiglio superiore.

Sia che si voglia seguire la minoritaria dottrina che ravvisa nel Consiglio un vero e proprio organo costituzionale, per effetto dell'indipendenza che gli viene costituzionalmente assicurata; sia che si preferisca qualificarlo come un organo di rilevanza costituzionale, marcando in tal modo il divario che lo separa dagli organi supremi dello Stato-soggetto, capaci di determinare l'indirizzo politico generale o di condizionarne l'attuazione; sia che in proposito si parli di «governo» o di «autogoverno» della magistratura, utilizzando espressioni giuridicamente imprecise pur se ricorrenti nei lavori preparatori della Costituente ed in parte riprese dalla Corte costituzionale (v. per esempio la sent. n. 12 del 1971); sia che si assuma il Consiglio quale vertice dell'ordine giudiziario, sia che si ragioni — più prudentemente ed in linea con l'autoqualificazione del Consiglio medesimo, contenuta nella sua prima relazione al Parlamento — di un mero «vertice organizzativo»; sia che si affermi sia che si neghi il carattere rappresentativo del collegio in questione, ponendo l'accento sulla sua maggioritaria componente togata ed eletta dai magistrati ordinari ovvero opponendo la compresenza di componenti laiche o non-elettive: resta in ogni caso aperto il problema di quali siano, precisamente, le attribuzioni consiliari e quali i possibili oggetti delle relative delibere.

Finanche la configurazione verbalmente più riduttiva del Consiglio e dei suoi poteri, cioè quella che lo qualifica — alla stregua di alcuni autorevoli interventi che nella Costituente hanno preceduto l'approvazione del titolo IV — come un organo fondamentalmente amministrativo o di alta od altissima amministrazione, non giova in effetti a risolvere la parte più importante delle questioni concernenti i compiti del C.S.M. È degno di nota, cioè, che molte fra le attribuzioni più contestate ed atipiche, dal «potere di inchiesta» fino alla cosiddetta attività «paranormativa», si prestino ad essere concettualmente collocate sul piano dell'amministrazione piuttosto che della politica giudiziaria o della normazione: il che, tuttavia, non tronca e non sposta gli specifici problemi pertinenti né al fondamento né alla stessa validità delle deliberazioni adottate in tali campi dal Consiglio superiore.

In definitiva, la Commissione presidenziale è dunque dell'avviso che l'approccio ai temi indicati dal decreto istitutivo debba essere più ravvicinato. Anziché discutere in astratto della natura del C.S.M., occorre analizzare le singole funzioni ad esso attribuite o comunque da esso esercitate. Ed anzi occorre, preliminarmente, fissare il quadro normativo di riferimento, vale a dire il sistema delle fonti tanto eteronome quanto autonome, che attualmente disciplinano i compiti ed il funzionamento dell'organo in esame: senza di che la problematica attinente alle rispettive attribuzioni ed alle rispettive attività non potrebbe nemmeno venire affrontata in termini giuridici.

3.

AUTONOMIA DELLA MAGISTRATURA
E RISERVE DI LEGGE

Al vertice di un tale sistema, condizionando l'interpretazione e la legittimità di ogni altro atto normativo vigente o comunque utilizzabile in materia, si pongono le chiare e precise indicazioni contenute negli artt. 105 ss. della stessa Costituzione. Dal coordinato disposto di esse si ricava in modo univoco e non più controverso che spettano al Consiglio superiore tutte le deliberazioni incidenti sullo stato dei singoli magistrati (salvo il distinto problema dei provvedimenti destinati a rendere operative le deliberazioni medesime). Qualunque integrazione del disegno costituzionale così sintetizzato rimane d'altronde affidata alle «norme dell'ordinamento giudiziario»: norme di rango necessariamente legislativo, come statuisce in maniera testuale il primo comma dell'art. 108 Cost. Ed è appunto in questa chiave che il riferimento al carattere «autonomo» della magistratura, di cui al primo comma dell'art. 104, è stato ed è inteso il più delle volte — fin dai lavori preparatori della Costituente — in senso non tecnico (o non ancora abituale negli anni quaranta): vale a dire escludendo che all'ordine giudiziario, e quindi al Consiglio superiore, competa una potestà normativa costituzionalmente garantita e riservata; per concludere, invece, che quella attribuita al C.S.M. si risolve in una sfera di autonomia valutativa o funzionale, concernente appunto le persone dei vari magistrati ordinari.

Vero è che in dottrina sono state a suo tempo sostenute opinioni divergenti su quest'ultimo punto. Si è detto, cioè, che le previsioni costituzionali del titolo IV presupporrebbero un ambito di normazione autonoma dell'ordine giudiziario, impersonato a tali effetti dal Consiglio: ambito limitato dalla legge, ma anche limitativo di essa, in applicazione del criterio della competenza piuttosto che del criterio gerarchico, similmente a ciò che si riscontra nei rapporti tra leggi statali e leggi regionali (fino ad assumere che il Parlamento ed il Consiglio superiore dovrebbero dirsi — quanto meno nella prassi o nella realtà giuridica — «reciprocamente indipendenti»). Senonché siffatte posizioni dottrinali sono rimaste del tutto isolate, precisamente perché incompatibili con il sistema delle fonti delineato dalla Costituzione ed anzi suscettibili di enfatizzare oltre misura la separatezza della magistratura ordinaria dagli altri poteri dello Stato, mettendo oltretutto in pericolo l'indipendenza «interna» dei singoli giudici. Non è accidentale, del resto, che fra gli stessi fautori di quelle tesi vi sia stato un forte ridimensionamento degli assunti di partenza, essendosi riconosciuto che la normazione del Consiglio sarebbe comunque assoggettata alle leggi e dunque disponibile da parte di esse.

In effetti, le uniche riserve previste dalla Carta costituzionale sono quelle attinenti alle leggi ordinarie ed agli atti normativi equiparati. Sotto questo aspetto, i riferimenti contenuti nel titolo IV formano una vera e propria rete, che in termini espliciti o impliciti racchiude l'intera materia in esame. E non si tratta di semplici rimandi alla legge — fatta forse eccezione per il problematico caso dell'art. 101, secondo comma — bensì di riserve di legge strettamente concepite, la conseguenza primaria delle quali consiste nel vincolare lo stesso legislatore.

Già nel capoverso dell'art. 101, onde «i giudici sono soggetti soltanto alla legge», si può ravvisare una riserva di legge statale ordinaria, se si ritiene che quel disposto miri — secondo una tradizionale impostazione, più volte condivisa dalla Corte costituzionale — ad assicurare l'indispensabile indipendenza ed imparzialità degli organi giudicanti, fuori da ogni rapporto gerarchico e da ogni altro vincolo di soggezione formale e sostanziale rispetto ad altri organi, non soltanto esterni ma anche interni all'ordine giudiziario; ma tale ricostruzione non è del tutto pacifica, dal momento che diversi interpreti preferiscono leggere l'art. 101 anche, o soltanto, in vista dell'esercizio della giurisdizione, nell'ambito del quale i giudici possono bene conoscere e servirsi delle più varie specie di norme secondarie, purché volute od autorizzate dalle leggi o dagli atti normativi equiparati.

Anche a prescindere dall'art. 101, tuttavia, valgono anzitutto le disposizioni dell'art. 102, primo e terzo comma, per cui «la funzione giurisdizionale è esercitata da magistrati ordinari istituiti e regolati dalle norme sull'ordinamento giudiziario» (mentre è sempre alla legge che spetta regolare «i casi e le forme della partecipazione diretta del popolo all'amministrazione della giustizia»). Più specificamente — per ciò che interessa il presente discorso — valgono le previsioni dell'art. 105, che attribuisce al Consiglio superiore della magistratura, «secondo le norme dell'ordinamento giudiziario, le assegnazioni ed i trasferimenti, le promozioni e i provvedimenti disciplinari nei riguardi dei magistrati»; dell'art. 106, secondo comma, quanto alla nomina, anche elettiva, di «magistrati onorari», nei termini fissati dalla legge sull'ordinamento predetto; dell'art. 107, primo comma, onde i magistrati «non possono essere dispensati o sospesi, né destinati ad altre sedi, se non in seguito a decisioni del Consiglio superiore della magistratura, adottate o per i motivi e con le garanzie di difesa stabilite dall'ordinamento giudiziario o con il loro consenso»; dell'art. 107, quarto comma, che impone di garantire anche l'indipendenza del pubblico ministero, in base alle apposite «norme sull'ordinamento giudiziario»; nonché del citato art. 108, primo comma, che riafferma la riserva di legge pertinente all'intero ordinamento in questione.

Risulta testualmente incerto il solo regime della disciplina riguardante l'assetto ed il funzionamento del Consiglio superiore, nelle parti non considerate dall'art. 104 della Carta costituzionale. Ma varie ragioni inducono a pensare che anche in tal campo si imponga una implicita riserva di legge: resa necessaria sia dal fatto che gli organi di sicuro rilievo costituzionale, qual è il C.S.M., esigono — di regola — leggi attuative dei precetti stabiliti dalla Costituzione stessa; sia dall'ovvia incidenza che l'organizzazione del Consiglio finisce per avere, quanto alle forme in cui va salvaguardata l'indipendenza dei giudici; sia perché il sistema costituzionale verrebbe turbato nelle proprie ispirazioni di fondo, qualora si ammettessero sul punto regolamenti organizzativi del potere esecutivo, del tipo utilizzabile per disciplinare la generalità delle pubbliche

amministrazioni; sia finalmente perché la disciplina del C.S.M. (sebbene contenuta in una legge apposita) fa sostanzialmente parte dell'ordinamento giudiziario.

Con tutto ciò, resta ancora aperto il grave, difficile e discusso problema della natura assegnabile a riserve siffatte. Quale dev'essere, in altre parole, il grado di penetrazione della disciplina legislativa costituzionalmente richiesta e quale il conseguente margine di scelta, suscettibile di essere lasciato alle valutazioni di organi diversi dal Parlamento (ovvero dal Governo, nell'esercizio della legislazione delegata)? L'opinione più rigorosa, già predominante in dottrina, è nel senso che la più parte delle riserve in esame, se non la totalità di esse, abbia un carattere assoluto: ad esclusione degli atti normativi subordinati di qualunque genere, sia governativi sia promananti dallo stesso C.S.M.; come pure di norme legislative che lascino agli organi chiamati ad applicarli, cioè in prima linea al Consiglio, poteri troppo largamente discrezionali. Milita a favore di questa conclusione, infatti, l'assunto che l'esclusiva soggezione alla legge dei giudici ordinari richieda — per definizione — la completa ed integrale disciplina legislativa dei provvedimenti di competenza del Consiglio superiore (al pari della precostituzione e della regolamentazione dei relativi organi giurisdizionali); senza di che potrebbe essere proprio il Consiglio a compromettere, paradossalmente, quella indipendenza in vista della quale esso è stato istituito.

La tesi dell'assolutezza delle riserve configurate dal titolo IV non viene mai condotta, per altro, alle estreme conseguenze. Da un lato, è abbastanza pacifico che l'esistenza di un organo quale il C.S.M. rischierebbe di non avere senso, se i provvedimenti ad esso spettanti fossero del tutto vincolati alla necessaria e meccanica applicazione di previe norme di legge. D'altro lato, si suole ammettere che almeno ad una tra le riserve medesime debba riconoscersi natura relativa: cioè per quanto attiene all'organizzazione del Consiglio superiore. Non a caso, l'art. 20, n. 7, della legge 24 marzo 1958, n. 195, ha previsto espressamente — senza suscitare obiezioni di principio — che il Consiglio possa disciplinare «con regolamento interno» il proprio «funzionamento».

Ma resta inteso che un tale regolamento non va confuso con quelli prodotti da organi supremi quali le Camere del Parlamento o la Corte costituzionale: in quanto non dispone che d'una competenza residuale, riducibile a discrezione dalla legge. Ed è intuitivo, per contro, che nessun regolamento del Governo (ovvero del ministro competente in materia) potrebbe concorrere con la detta potestà regolamentare del Consiglio; giacché l'organizzazione e il funzionamento dei servizi di competenza dell'esecutivo, in ordine ai quali il ministro potrebbe emanare o proporre norme regolamentari, nei limiti consentiti dal primo comma dell'art. 97, esorbitano dall'area spettante al C.S.M., secondo l'espresso disposto dell'art. 110 della Costituzione.

Proseguendo lungo quest'ultima linea di ragionamento, vari autori hanno anzi rovesciato le conclusioni inizialmente raggiunte circa la natura delle riserve di legge interessanti le attribuzioni del Consiglio superiore. Relative, cioè, sarebbero tutte le riserve nell'assolvere le quali la legge dovrebbe perseguire in primo luogo il buon andamento o la funzionalità dell'amministrazione della giustizia: l'indipendenza dei magistrati ordinari verrebbe qui garantita, in altre parole, dal puro e semplice fatto che i provvedimenti sulle «assegnazioni» o sulle «promozioni» fossero adottati dall'organo di «autogoverno» della magistratura stessa anziché dal Ministro della giusti-

zia, ma senza pretendere una disciplina legislativa del tutto puntuale, al di là dell'individuazione dei principi di quelle submaterie. Assolute, per contro, sarebbero le sole riserve in ordine alle quali i valori dell'indipendenza e dell'inalienabilità dei magistrati venissero invece in primaria evidenza: con particolare ma non esclusivo riguardo al primo comma dell'art. 107, che già letteralmente avvalorava la pretesa di una legislazione ben conclusa ed esaustiva, sia quando mette in rilievo i «motivi» che debbono presiedere ai trasferimenti d'ufficio od alle dispense dal servizio, sia quando considera in maniera specifica le corrispondenti «garanzie di difesa» (tanto da far pensare ad una riserva «rinforzata» oltre che assoluta, perché mirante alla realizzazione di obiettivi predeterminati dalla stessa Costituzione). Ed è quest'ultimo l'ambito minimo della riserva assoluta che la Commissione presidenziale ritiene incontestabile, in vista della soluzione dei problemi che verranno successivamente esaminati.

4.

POTESTÀ REGOLAMENTARI
DEL CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA

In realtà, lo stato attuale dell'ordinamento giudiziario non appare comunque conforme alle dette indicazioni costituzionali, quali che siano le tesi da accogliere quanto alla natura delle riserve di legge concernenti lo *status* dei magistrati ordinari. È diffusissima, infatti, la constatazione che l'ordinamento stesso si presenta tuttora viziato da gravi lacune ed aporie. Le norme legislative in questione non sono state sistematicamente revisionate, in attuazione delle corrispondenti norme costituzionali, ed anzi risultano quanto mai disorganiche e frammentarie: dovute come sono, anziché all'unica legge testualmente prevista dalla VII disposizione transitoria della Costituzione, ad una serie di fonti assai diverse, per i loro oggetti e per i tempi nei quali sono entrate in vigore (incluse alcune sentenze additive della Corte costituzionale, che anch'esse concorrono ad arricchire il quadro).

Ciò che più conta, nell'ordinamento giudiziario così largamente concepito si riscontrano veri e propri vuoti di regolamentazione, pur dove è assai saldo l'assunto che la Costituzione abbia imposto una riserva assoluta di legge. Basti ricordare — per averne subito la prova — il caso dell'art. 2, secondo comma, del decreto legislativo sulle «guarentigie della magistratura»: il trasferimento d'ufficio dei magistrati che, «per qualsiasi causa anche indipendente da loro colpa, non possono, nella sede che occupano, amministrare giustizia nelle condizioni richieste dal prestigio dell'ordine» prescinde cioè — con tutta evidenza — sia dalla contestuale indicazione di specifiche ragioni giustificative, sia dalla disciplina dei procedimenti e delle forme di esercizio di un tale potere, sia dalla previsione delle «garanzie di difesa» prescritte dal primo comma dell'art. 107 della Costituzione.

Ora, dovunque sussistono vuoti siffatti, determinati dalla pluridecennale inerzia del Parlamento, occorre domandarsi a chi spetti colmarli e con quali tipi di atti, se non altro nella misura resa transitoriamente inevitabile dall'esigenza di assicurare la funzionalità della magistratura ordinaria, mirando per quanto possibile al rispetto dei principi costituzionali vigenti in materia. Astrattamente, si danno tre specie di risposte: primo, che il Consiglio superiore disponga in tal senso caso per caso, nello svolgimento delle funzioni attribuitegli dal titolo IV della Costituzione; secondo, che lo stesso C.S.M. cerchi di sopperire alle carenze legislative, predeterminando i criteri delle proprie attività; terzo, che alla supplenza del potere legislativo provveda invece il Ministro della giustizia. Senonché quest'ultima soluzione del problema non si presta ad essere accolta, se non nei settori concernenti i «servizi» di cui al ricordato art. 110

Cost. ed eventualmente in vista dell'«alta sorveglianza» degli uffici giudiziari e dei rispettivi magistrati, tuttora spettante al Ministro medesimo secondo le leggi sull'ordinamento giudiziario; al di fuori di ciò, là dove si tratti dello *status* dei magistrati ordinari e in particolare della loro indipendenza, possono darsi — semmai — rapporti di collaborazione del Ministro con il C.S.M., ma non provvedimenti o direttive ministeriali vincolanti il Consiglio o direttamente rivolti ai vari organi della magistratura, in quanto lo vieta la logica informatrice degli artt. 104 ss. della Costituzione. Rimane, perciò, la sola alternativa fra i provvedimenti puntuali reciprocamente sordinati e le regole preventivamente adottate dal Consiglio stesso. Ed è ben noto come il C.S.M., sino dagli anni sessanta, abbia imboccato la seconda strada, così concretando la più importante fra le proprie attribuzioni cosiddette atipiche.

Bisogna allora proporsi una domanda ulteriore: se il Consiglio abbia in tal senso esercitato una vera e propria attività normativa, dando vita ad un terzo ordine di fonti del diritto, subordinate non solo alla Costituzione, ma anche nei confronti delle leggi ordinarie. Sotto questo profilo, però, la risposta non può essere unitaria, ma deve differenziare i casi nei quali la normazione consiliare viene espressamente prevista mediante disposizioni di rango legislativo, dai casi che vedono il Consiglio provvedere in difetto di previsioni del genere. Nel primo campo spicca il ricordato regolamento «interno» del C.S.M., che la Commissione presidenziale è orientata — in effetti — a definire come una vera e propria fonte dell'ordinamento generale. L'espressione «interno» testualmente contenuta nell'art. 20, n. 7, della legge n. 195, non deve trarre in inganno, giacché non comporta che l'atto in questione sia costitutivo di un ordinamento minore e separato, ma tende piuttosto a delimitare la competenza spettante al regolamento stesso (non diversamente da ciò che si verifica nel caso dei regolamenti «interni» dei Consigli regionali, così denominati dai rispettivi Statuti ordinari e speciali, sebbene sia molto diffusa l'opinione che ci si trovi in presenza di atti normativi nel senso pieno del termine). Non è accidentale, perciò, che l'applicazione di un tale regolamento abbia assunto più volte un esterno rilievo: con particolare ma non esclusivo riguardo alla «procedura per il conferimento degli uffici direttivi», ora disciplinata dall'art. 22 del testo datato 6 aprile 1988.

A più forte ragione, d'altronde, hanno un esterno rilievo le disposizioni del regolamento di amministrazione e contabilità, adombrato dall'art. 9, terzo comma, della legge n. 195. Sebbene questo stesso atto sia contestualmente definito «interno», le integrazioni e le deroghe che esso può apportare alle norme generali di contabilità fanno sì che l'attività di gestione del Consiglio si presti a generare, ed anzi abbia prodotto già in passato, controversie con altri organi dello Stato. Evidentemente «esterno», inoltre, è il terzo dei regolamenti detti consiliari: cioè quello previsto dall'art. 48 del D.P.R. 16 settembre 1958, n. 916, relativamente al «tirocinio degli uditori».

In tutte queste ipotesi, le potestà regolamentari attribuite al C.S.M. non danno luogo ad obiezioni di fondo; e ciò non soltanto perché i detti regolamenti sono stati previsti in modo espresso da parte di leggi formali o delegate, ma in quanto essi riguardano materie che — nel senso prima accennato — possono anche considerarsi coperte da riserve soltanto relative (incluso il «tirocinio giudiziario», che di per sé solo non incide sui valori dell'indipendenza e dell'immovibilità dei giudici). Con tali

fondamenti, diviene decisiva la considerazione che i settori così disciplinati rientrano tutti nelle competenze del C.S.M. È molto significativo che lo stesso tirocinio, già regolato dal Ministro di grazia e giustizia in base all'art. 129 dell'ordinamento giudiziario del 1941, sia oggi disciplinato dal Consiglio superiore «sentito il Ministro» appunto perché concernente — sia pure in senso lato — lo *status* dei magistrati ordinari: il che conferma le tesi svolte all'inizio del presente paragrafo.

Tuttavia, giova ripetere che nessuna di siffatte attribuzioni può considerarsi riservata, nel rapporto fra regolamento consiliare e legislazione ordinaria. Anche il regolamento interno di cui all'art. 20, n. 7, della legge istitutiva del Consiglio va qualificato, invece, come una fonte subordinata alla legge medesima (oltre che alle norme dell'ordinamento giudiziario), dotata perciò dalla legge di una specifica competenza. Ma è sostenibile, per contro, che ad altri effetti quella competenza sia rimasta sottoutilizzata, dal momento che varie «disposizioni» adottate in altre forme dal C.S.M. avrebbero forse potuto inserirsi nel regolamento stesso, per meglio garantire la certezza del diritto.

5.

NATURA DELLE CIRCOLARI CONSILIARI

Al di là dei casi predetti, comunque, il Consiglio si è mosso con grande frequenza — ogni qual volta ha ritenuto di dover preconstituire criteri di massima nelle materie considerate di sua spettanza — mediante le cosiddette circolari emanate dal vicepresidente, previa deliberazione del *plenum*, secondo il testuale disposto dell'art. 15, terzo comma, del «regolamento interno». Ma la natura di tali atti e la competenza del Consiglio a deliberarne i contenuti sono state e sono quanto mai discusse: evidentemente, perché la citata previsione regolamentare non basta a identificarli né a fondarli, in mancanza di un'apposita base legislativa.

Circa l'inquadramento concettuale delle circolari consiliari, le opinioni sono divise, sovente con molta nettezza. Più d'uno ritiene che ci si trovi in presenza di fonti normative strettamente intese, comparabili ai regolamenti del C.S.M., malgrado la diversità del loro nome. Altri affermano, invece, che quelle circolari appartengano al *genus* degli atti amministrativi generali (sia pure — in ipotesi — contenenti norme interne); altri preferisce ragionare di atti di governo della magistratura, considerata sul piano organizzativo; altri ancora è dell'avviso che le circolari stesse debbano dirsi interpretative o ricognitive del diritto vigente, ma qualche volta conclude pur sempre — a costo di incontrare notevoli difficoltà argomentative — nel senso che gli atti in questione concorrano a formare l'ordinamento generale dello Stato.

Nel dubbio ed in linea di massima, risultano forse prevalenti le ragioni che spingono a parlare di atti non-normativi. In primo luogo, le circolari consiliari sono il frutto di un procedimento peculiare, ben differenziato da quello indicato e seguito per la formazione e le modifiche del regolamento interno: quest'ultimo, infatti, è stato emanato dal Presidente della Repubblica, sia pure nella veste di «Presidente del Consiglio superiore della magistratura» (come dispone l'art. 52, terzo comma, reg. cit.); viceversa, l'emanazione delle altre spetta — illegittimamente? — al solo vicepresidente del C.S.M.

In secondo luogo, quasi nessuna delle intitolazioni che contraddistinguono le varie circolari (o delle locuzioni che valgono — dall'interno — a qualificarne i contenuti) mette in chiara luce la loro pretesa normatività. Nella gran parte dei casi, in effetti, si tratta di «risoluzioni», di «principi», di «direttive», di «istruzioni», di «disposizioni», di «raccomandazioni», di «inviti», di «segnalazioni» o di richieste rivolte ad altri organi dell'ordine giudiziario, di risposte a quesiti della più varia provenienza e, soprattutto, di «criteri» (spesso denominati «criteri di massima» ovvero «di ordine generale»). Neppure espressioni quali «disciplina» o «normativa», che si ritrovano

anch'esse in alcune circolari del Consiglio, valgono a risolvere univocamente il problema: ad analizzare i contenuti di tali atti si può riscontrare, in realtà, che più d'uno degli atti medesimi svolge una funzione dichiaratamente od implicitamente interpretativa del diritto vigente; ed è manifesto che tali interpretazioni, per quanto autorevoli, non possono porsi come autentiche (tanto è vero che lo stesso Consiglio le ha talvolta corrette, per aderire alle pronunce dei giudici competenti in materia, come si legge nella circolare del 19 luglio 1985, concernente l'applicazione dell'art. 18 dell'ordinamento giudiziario). In definitiva, sono rari gli esempi di segno contrario, come quelli offerti dalla circolare del 10 luglio 1984, in tema di conferimento degli uffici direttivi, che qualifica «norma regolamentare» quella per cui vanno presi in considerazione i candidati compresi in una fascia di anzianità di due anni; o dalla circolare del 9 dicembre 1987 in tema di incarichi extra giudiziari, che contiene addirittura una serie di «norme transitorie». È giova ricordare che uno dei casi in questione concerne la «nuova disciplina» per il tirocinio degli uditori giudiziari, che ha singolarmente sostituito i decreti presidenziali del 29 maggio 1977 e del 30 luglio 1980, in un settore nel quale il Consiglio dispone — per previsione di legge — della potestà regolamentare propriamente detta; dopo di che, tuttavia, i contenuti della detta circolare sono stati trasfusi nel decreto presidenziale 11 gennaio 1988, n. 116, entrando in vigore — a quanto sembra — per effetto della loro pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale.

In terzo luogo, s'impone il rilievo che le circolari contengono spesso considerazioni svolte in forma discorsiva ed argomentativa, mirando a convincere i loro destinatari piuttosto che a vincolarne i comportamenti attraverso la determinazione di apposite norme. Ciò vale non soltanto nel caso delle raccomandazioni, caratterizzate dalla formula «è opportuno che» (ovvero da altre espressioni analoghe), ma anche nel caso delle circolari contenenti interpretazioni sistematiche od «organiche» dell'ordinamento giudiziario, l'efficacia delle quali non può essere altro che «persuasiva», come è stato giustamente notato in dottrina. D'altronde, è questo il caso delle direttive da osservare «in linea di principio», fatte salve le deroghe motivate «da reali esigenze di servizio» (come ad esempio si legge nella circolare 19 dicembre 1985, in tema di tabelle organiche); né sono normative le circolari aventi un carattere puntuale, e non generale ed astratto, come quelle concernenti le inaugurazioni degli anni giudiziari (che includono anch'esse, del resto, raccomandazioni ed inviti) ovvero certe deleghe disposte a favore dei presidenti delle Corti d'appello, in applicazione dell'art. 10, primo comma, n. 2, della legge n. 195. In definitiva, è relativamente raro il caso delle circolari strutturate nella forma degli articolati imperativi (ovvero di un'organica serie di precetti, contraddistinti dalla loro generalità-astrattezza), suscettibili di ricevere comunque una serie indefinita di applicazioni. Ed è unicamente in queste ipotesi che assume un senso preciso la tesi per cui si tratterebbe di atti normativi (sia pure accompagnati, assai sovente, da nutrite premesse argomentative e giustificative).

In quarto luogo, la tesi stessa non risulta sorretta dalla giurisprudenza costituzionale e dalle norme legislative che hanno in vario modo preso atto di tali circolari. Da un lato, basti qui ricordare la sentenza 10 maggio 1982, n. 86, con cui la Corte costituzionale ha affermato che «le circolari del Consiglio superiore possono dar vita ad una prassi, ma non producono alcun diritto vivente che vincoli la Corte nell'interpretazione delle norme impugnate»; tanto più che «la prassi in questione appare

comunque mutevole e non si presta ad escludere che lo stesso Consiglio modifichi gli orientamenti in atto». D'altro lato, è significativo che una recentissima legge delegata, quale il D.P.R. 22 settembre 1988, n. 449 (sull'«adeguamento dell'ordinamento giudiziario al nuovo processo penale»), affidi al C.S.M. il compito di integrare la propria disciplina, quanto all'assegnazione degli affari penali, nonché alla sostituzione del giudice astenuto, ricusato od impedito; ma non ragioni in proposito di regolamenti né di norme consiliari, bensì di «criteri obiettivi e predeterminati, indicati in via generale dal Consiglio».

In quinto luogo, la ricerca del fondamento delle attività in esame diverrebbe ancora più difficile, se si ritenesse che il Consiglio superiore possa adottare regolamenti per ogni dove, prescindendo da qualsiasi norma attributiva, dettata dalle leggi o da fonti equiparate: il caso del Governo, tuttora abilitato — ma non senza problemi — ad esercitare una potestà regolamentare «indipendente», sembra infatti isolato ed insuscettibile di applicazioni analogiche a favore del C.S.M., sia pure nel solo ambito della sua competenza. Il che concorre a spiegare per quali motivi gli stessi fautori delle circolari come atti normativi secondari sottolineino la loro anomalia: ora teorizzandole — in modo figurato ed atecnico — come il frutto di un'attività «paranormativa» ed ora, addirittura, classificandole fra le fonti *extra ordinem*.

6.

SEGUE: TIPOLOGIA DELLE CIRCOLARI
E LORO FONDAMENTI GIUSTIFICATIVI

Con tutto questo, bisogna riconoscere che i criteri in base ai quali si identificano — nella dottrina italiana — gli atti normativi destinati a costituire l'ordinamento giuridico generale non sono sicuri e costanti; sicché dalla scelta dell'una o dell'altra prospettiva finisce per dipendere la soluzione delle questioni discusse nel precedente paragrafo, almeno per quanto riguarda le circolari precettive, caratterizzate dalla loro generalità od anche dalla loro astrattezza. Inoltre, negare che le circolari stesse possano mai dirsi normative nel senso più stretto e preciso del termine, vale soltanto a semplificare e non a troncare il problema del loro fondamento giustificativo: problema che residua, e deve comunque venire affrontato, pur quando si sostenga che gli atti consiliari in discussione abbiano natura amministrativa.

Sotto questo profilo, tuttavia, occorre operare alcune ulteriori distinzioni. Da un lato, cioè, vanno collocate quelle circolari mediante le quali il Consiglio superiore si autolimita, fissando principi o specifici disposti comunque relativi all'esercizio delle funzioni consiliari. Dall'altro lato, stanno invece le circolari fondamentalmente od esclusivamente rivolte ad altri organi dell'ordine giudiziario.

A) Il primo caso è quello più semplice da ricostruire ed inquadrare, sebbene la grande varietà dei contenuti rintracciabili in quegli atti finisca per renderne intricata la problematica. Complessivamente, però, la *ratio* delle dette circolari consiste nell'offrire — come ad esempio si legge in un testo del 3 maggio 1984, concernente i collocamenti fuori ruolo — criteri «di orientamento della discrezionalità del Consiglio». In altre parole, si è tentato in tal modo di preconstituire un sistema di regole che assicurasse l'«uniforme esercizio del potere discrezionale, al riparo da immotivati e contingenti vagli soggettivi, dai quali può scaturire l'arbitrio», pur senza cancellare «quel minimo di elasticità decisionale indispensabile perché l'azione del Consiglio possa adeguarsi all'infinita varietà dei casi concreti». Ed è a questa stregua che si spiegano, in particolar modo, le circolari sul conferimento delle funzioni giurisdizionali agli uditori giudiziari; quelle sui «tramutamenti», sulle «assegnazioni di sede» e sulla copertura dei posti vacanti; quelle riguardanti la sospensione delle promozioni quanto ai giudici soggetti a procedimenti penali o disciplinari; quelle deliberate in tema di assegnazioni e supplenze; quelle aventi ad oggetto i congedi straordinari e le aspettative per maternità; quelle pertinenti agli incarichi extra giudiziari; nonché, principalmente, quelle che hanno regolato o regolano ancora il conferimento degli uffici direttivi («o considerati tali dal Consiglio»).

Ora, nel loro comune motivo ispiratore, circolari siffatte non si prestano — secondo la Commissione presidenziale — ad esser contestate in blocco, malgrado non siano previste dalla legge istitutiva né da altre norme legislative attinenti alle attribuzioni del Consiglio. Contestabili, piuttosto, sono i vuoti dell'ordinamento che il Consiglio ha tentato di colmare; ma una volta accertato che tali carenze della disciplina di legge sussistono in effetti, anziché risolversi in lacune meramente apparenti, l'attività che si manifesta nelle forme di cui si discute deve allo stato ritenersi giustificata in quanto strumentale od «ausiliaria» (come appunto la denomina una certa dottrina).

In definitiva, ciò vale finanche per le circolari che hanno considerato le procedure di esercizio dei poteri spettanti al Consiglio in applicazione dell'art. 2 del decreto legislativo sulle «guarentigie»; e ciò, sebbene in materia s'imponga una riserva assoluta di legge, ai sensi dell'art. 107 Cost. L'alternativa tuttora aperta consiste, infatti, nell'appellarsi ad una riserva che lo stesso Parlamento non ha assolto; o nell'accontentarsi, transitoriamente, delle garanzie che il Consiglio ha comunque potuto o potrebbe fornire, soprattutto in tema di difesa degli interessati. Se mai, risulta assai più arduo ammettere che le circolari consiliari siano in grado di investire, sia pure in termini interpretativi, gli illeciti disciplinari e le relative procedure (come si è verificato, specialmente quanto all'obbligo della residenza). La circostanza che le attribuzioni disciplinari siano riservate — per legge — ad una apposita sezione del C.S.M., e differenziate per natura da tutte le altre funzioni consiliari, forma ostacolo alla precostituzione — ad opera dell'intero Consiglio, ma anche da parte della sezione medesima — di regole generali destinate a vigere sul punto.

Ma la prassi delle circolari autolimitative ha generato e continua a generare una serie di altri problemi. Per prima cosa, non è semplice la definizione dei vincoli da esse derivanti a carico del C.S.M. In proposito, gli orientamenti del Consiglio differiscono spesso da quelli dei giudici amministrativi: giacché il primo ha implicitamente ritenuto derogabili i criteri in questione, laddove i secondi hanno viceversa censurato — per eccesso di potere o per violazione delle leggi richiamate dalle circolari stesse — le deliberazioni consiliari che non ne facevano puntuale applicazione. Rimane fermo, però, che varie circolari contengono apposite clausole finali, nelle quali si conferisce al Consiglio la facoltà di discostarsi dai loro precetti, «qualora sussistano in concreto esigenze di servizio ovvero gravi motivi» (v. per esempio l'atto del 22 luglio 1988, sui «tramutamenti» e le «assegnazioni di sede»). E resta, inoltre, che altre circolari contengono direttive elastiche, per definizione suscettibili di una gamma di applicazioni diverse.

Secondariamente, il mero rispetto delle circolari non vale a garantire la legittimità dei relativi provvedimenti di competenza del Consiglio. Anche i principi o i criteri direttivi, fissati ed applicati dal C.S.M., possono infatti risultare in contrasto con la disciplina legislativa della materia: nel qual caso i giudici non hanno esitazioni nel disapplicarli o nell'annullarli, unitamente ai provvedimenti che danno loro seguito od anche separatamente da essi, senza mai riconoscere al Consiglio una potestà normativa primaria oppure riservata (si veda — fra le altre — la sent. 23 maggio 1989, n. 661, della I sez. del T.A.R. Lazio). Al contrario, non sono mancate significative decisioni nelle quali si è argomentato che il potere esercitato dal Consiglio, sia nella veste delle circolari sia per mezzo di specifiche delibere, doveva ritenersi *extra legem* e dunque

lesivo delle leggi stesse: come nel caso — testé ricordato — della sospensione delle procedure di promozione o di assegnazione di un incarico direttivo, a causa della pendenza di procedimenti disciplinari (cfr. — da ultimo — la sent. 14 marzo 1982, n. 65, del T.A.R. Friuli-Venezia Giulia, preceduta da varie altre pronunce conformi). Il che non toglie che il C.S.M. — fino dagli anni '60 — abbia disapplicato o ridimensionato a propria volta varie previsioni di legge: sia considerandole abrogate dalla Costituzione, sia riuscendo ad imporne le proprie interpretazioni adeguatrici, ritenute più vicine al dettato costituzionale, sia anche giungendo a pretermettere l'applicazione di norme vigenti, perché ormai superate dalle riforme legislative in corso (ma non ancora approvate dalle Camere!).

Infine, accade con frequenza che le dette circolari non riescano, nemmeno in altro senso, a conseguire l'obiettivo della certezza. Relativamente ai medesimi oggetti si assiste, cioè, al continuo sovrapporsi di regolamentazioni diverse per i loro contenuti e per i loro stessi motivi ispiratori (a cominciare dal tormentatissimo conferimento degli incarichi direttivi). Non è accidentale, pertanto, che anche dall'interno del Consiglio si siano manifestate diffuse insoddisfazioni. In particolar modo, all'atto di varare una nuova circolare sugli incarichi extra-giudiziari, approvata nella seduta del 9 dicembre 1987, lo stesso C.S.M. e prima ancora il Ministro della giustizia hanno insistito sull'«esigenza che la materia sia disciplinata in via normativa», sicché «le scelte politico-istituzionali di fondo siano compiute dal legislatore»; e questi assunti hanno trovato riscontro nella relazione consiliare «sullo stato della giustizia» per il quadriennio 1986-1990, dove si auspica la tempestiva applicazione di una legge che riconduca i magistrati all'esercizio della loro «funzione essenziale», così da risolvere «alla radice» una problematica che il Consiglio non è in grado di affrontare compiutamente.

B) Ancor più delicato è il caso delle circolari destinate all'esterno del Consiglio. Per meglio dire, non danno luogo ad obiezioni significative gli atti indirizzati alla generalità dei giudici ovvero a particolari organi del giudiziario, quando si tratti pur sempre di oggetti connessi allo svolgimento delle funzioni consiliari costituzionalmente previste: per esempio, in tema di documentazioni che gli interessati devono produrre a supporto delle loro domande; od anche in tema di criteri da seguire nella formulazione dei pareri di competenza dei consigli giudiziari o delle proposte spettanti ai capi di determinati uffici (nel qual caso è il nesso funzionale con le corrispettive deliberazioni del C.S.M. che giustifica indicazioni siffatte). Né sorgono questioni, quando il Consiglio si limita a richiedere informazioni strumentali rispetto all'esercizio delle sue competenze: per esempio, in tema di procedimenti penali a carico di magistrati.

Ma gli atti stessi divengono assai più problematici allorché contengono direttive od istruzioni rivolte ai capi delle corti o di altri uffici giudiziari, fuori dall'ambito delle attribuzioni consiliari cosiddette tipiche, con particolare riguardo alla assegnazione delle cause ed alla distribuzione del lavoro fra i vari giudici; o quando toccano (o sfiorano) l'indipendenza dei magistrati del pubblico ministero, come nel caso della circolare 24 aprile 1982, sull'esercizio dell'azione penale e sulle iscrizioni nei relativi registri, che peraltro lascia i conseguenti controlli «agli organi titolari del potere di vigilanza». In effetti, la sola base sulla quale si reggono deliberazioni di quest'ultimo genere è costituita — come si legge nella circolare 12 ottobre 1984 e poi si riafferma

nella più recente relazione «sullo stato della giustizia» — dalla tesi che il Consiglio disponga dell'intera «amministrazione della giurisdizione», cioè dei più vari poteri di indirizzo e consulenza preventiva, dovunque siano in gioco attribuzioni di altri organi del giudiziario che presentino «profili di specifica natura amministrativa».

In realtà, l'idea che il Consiglio rappresenti il «vertice organizzativo» dell'ordine giudiziario — fatte sempre salve le competenze ministeriali e la giurisdizione spettante ai singoli giudici in posizione di piena indipendenza — ha avuto ed ha autorevoli sostenitori in sede dottrinale. Essa trova inoltre svariati e puntuali riscontri nella giurisprudenza costituzionale degli anni '70. Nel decennio precedente la Corte aveva assunto un concetto restrittivo delle «assegnazioni» previste dall'art. 105 Cost., escludendo che la riserva di competenza così stabilita a favore del C.S.M. abbracciasse i provvedimenti di «temporanea destinazione di un magistrato ad una sede o ad una funzione diversa da quelle alle quali egli sia permanentemente assegnato», sul tipo delle applicazioni o delle supplenze (cfr. la sent. n. 156 del 1963). Per contro, l'organo della giustizia costituzionale ha poi corretto almeno parzialmente il tiro: sia sottolineando «il dovere di una congrua motivazione» degli atti adottati in materia dai capi delle corti, «ai fini di un eventuale sindacato sui provvedimenti medesimi» (cfr. la sent. n. 173 del 1970); sia precisando che vanno altresì motivati i provvedimenti con i quali un giudice venga «spogliato della cognizione di determinati affari giudiziari», affinché questi possa «chiedere l'intervento del Consiglio Superiore della Magistratura, vale a dire dell'organo al quale è demandato il compito di assicurare che gli appartenenti all'ordine giudiziario non siano colpiti da atti che, sia pure mediamente, portino attentato alla loro indipendenza» (cfr. la sent. n. 143 del 1973); sia, soprattutto, argomentando che la comunicazione al C.S.M. dei provvedimenti di applicazione o supplenza — prescritta dall'art. 42 del D.P.R. n. 916 del 1958 — è «preordinata all'esercizio del potere di annullamento, da parte del Consiglio, del provvedimento comunicato, ove questo risulti illegittimo per mancata rispondenza ai requisiti dell'urgenza, provvisorietà e temporaneità» (cfr. la sent. n. 245 del 1974 e vedi ora l'art. 1, terzo comma, della legge 21.2.89, n. 58).

In questa stessa luce si colloca, d'altronde, il citato disposto delle recenti norme «per l'adeguamento dell'ordinamento giudiziario al nuovo processo penale», onde il C.S.M. dovrà indicare i criteri per l'assegnazione degli affari penali. Tanto il Governo, nella veste di legislatore delegato, quanto la Corte, con le decisioni ricordate da ultimo, sembrano cioè ritenere che sussistano competenze esercitabili dal C.S.M. là dove siano in gioco assegnazioni intese nel senso più ampio del termine, al di là della riduttiva accezione a suo tempo accolta dalla giurisprudenza costituzionale. Ed è questo il fondamento sul quale poggia una buona parte, se non la totalità, delle circolari indirizzate dal Consiglio — con vario successo — agli altri organi dotati di poteri in tema di «amministrazione della giurisdizione».

Nel sostenere quanto sopra, beninteso, non si vuol certo negare che singole circolari del genere testé discusso possano, a loro volta, risultare illegittime o anche incostituzionali. Né si vuole escludere che la legge sia in grado di delimitare o sopprimere le funzioni consiliari in esame, soprattutto percorrendo la via maestra consistente nel circoscrivere i corrispondenti poteri tuttora spettanti ai capi delle corti e degli altri organi del giudiziario: come si può riscontrare — per esempio — nel caso delle

sostituzioni dei magistrati del pubblico ministero, ai sensi dell'art. 53 del nuovo codice di procedura penale (quanto alle modalità della sostituzione, si veda altresì l'art. 20 del D.P.R. n. 447/1988). Ma riesce difficile immaginare che la nuova disciplina divenga così dettagliata e stringente, da annichilire il ruolo che per una serie di aspetti compete al Consiglio quale vertice organizzativo della magistratura ordinaria. Ed in qualche modo ne offre conferma — nella prassi — la mole dei quesiti rivolti al C.S.M. dai più vari organi del giudiziario, ora concernenti l'interpretazione da dare alle circolari consiliari, ora riguardanti il senso da attribuire a determinate norme di legge: quesiti ai quali lo stesso Consiglio risponde in maniera sistematica, anche se tale da lasciare adito ai più seri dubbi circa il valore di risposte siffatte.

7.

REGIME DEI GIUDIZI E DEGLI ILLECITI DISCIPLINARI

Nell'ambito delle attribuzioni conferite al C.S.M., un separato discorso deve essere dedicato alle funzioni disciplinari (ed alle relative fonti). Laddove la generalità degli atti consiliari previsti dalla Carta costituzionale presenta un carattere oggettivamente amministrativo, tale non sembra il caso di quelli che l'art. 105 denomina «provvedimenti disciplinari nei riguardi dei magistrati».

È ben vero che in dottrina più d'uno ne aveva dubitato: sia perché la sezione disciplinare del Consiglio, cui spetta per legge adottare i provvedimenti medesimi, sarebbe stata in tal caso un giudice speciale istituito *ex novo*, in violazione dell'art. 102 Cost.; sia perché la Corte costituzionale — nella decisione n. 44 del 1968 — aveva sostenuto che il Consiglio fosse stato abilitato ad esplicare «funzioni solamente di indole amministrativa», ad esclusione di leggi ordinarie comunque rivolte a conferirgli «veste e funzione giurisdizionale». Ma i dubbi possono ormai considerarsi superati, tanto in sede dottrinale quanto — e principalmente — nella giurisprudenza. La Corte di cassazione è infatti costante nel ritenere che i giudizi disciplinari concernenti magistrati ordinari siano tali nel senso più pieno del termine. Ed anche la Corte costituzionale — a partire dalla sent. n. 12 del 1971 — ha modificato il precedente avviso, del resto espresso in termini molto generici: per argomentare il «carattere giurisdizionale» della «funzione ora esercitata dalla Sezione disciplinare del Consiglio superiore», ai fini della proposizione di questioni di legittimità da parte della sezione come giudice *a quo*.

Effettivamente, della giurisdizione ricorrono in tal senso i più tipici aspetti. La materia dei giudizi spettanti alla sezione disciplinare attiene alle condotte dei magistrati ordinari: cioè dei titolari di funzioni a loro volta giurisdizionali, nell'esercizio delle quali essi sono «soggetti soltanto alla legge», ben diversamente dagli impiegati pubblici, che rispondono in sede disciplinare perché sottoposti al potere di «supremazia speciale della pubblica amministrazione verso i propri dipendenti» (come ha riaffermato la Corte costituzionale, nella sent. n. 100 del 1981). D'altronde, la sezione opera «con le garanzie proprie di un procedimento giurisdizionale» (secondo un altro passo della decisione testé ricordata); tanto è vero che s'impongono anche in tal campo, purché compatibili con la natura del procedimento in esame, le comuni «norme dei dibattimenti penali» (cfr. l'art. 34, terzo comma, del decreto sulle «guarentigie»). E le sue pronunce sono quindi ricorribili dinanzi alle sezioni unite della Cassazione, in base al finale disposto dell'art. 17 della legge n. 195, chiaramente inteso ad applicare il precetto del 2° comma dell'art. 111 Cost.; sicché non può dirsi arbitraria la locuzione dell'art. 35 del decreto sulle «guarentigie», che fin da allora trattava espressamente

di «sentenza disciplinare», sia pure con riferimento a «Tribunali» altrimenti costituiti.

Ora, è precisamente il carattere giurisdizionale dei «provvedimenti disciplinari» previsti dall'art. 105 Cost. che rappresenta la più sicura ragione legittimante della sezione di cui si discute. Proprio se si trattasse di funzioni amministrative, viceversa, le dette previsioni rischierebbero di risultare incostituzionali, perché sottrarrebbero al *plenum* competenze che sembrano essergli riservate: in ordine alle quali le varie commissioni del Consiglio non possono disporre — secondo un diffusissimo e condivisibile avviso — di poteri deliberanti, ma debbono operare in sedi meramente referenti o propositive. La sottrazione delle potestà disciplinari all'intero C.S.M. si giustifica, in altre parole, per le peculiarità dei giudizi che si tratta di svolgere in questo campo, da non confondere con la massa delle valutazioni consiliari oggettivamente amministrative: peculiarità sottolineate dalla stessa Corte costituzionale — nella citata sentenza n. 12 del 1971 — malgrado il percorso argomentativo di quella pronuncia non coincida con l'iter seguito dalla presente relazione.

Né vale obiettare che, a questa stregua, si configura l'incostituzionale istituzione di un nuovo giudice speciale. Da un lato, una volta ammesso che i «provvedimenti disciplinari» rientrino nella giurisdizione, la medesima obiezione si porrebbe quand'anche i giudizi in esame fossero effettuati dal *plenum* del C.S.M., anziché dall'apposita sezione. D'altro lato, è ormai dominante la tesi che la legge n. 195 del 1958 si sia limitata — sul punto — a revisionare la preesistente giurisdizione disciplinare per i magistrati ordinari, sulla base della VI disposizione transitoria della Costituzione, senza creare alcun giudice speciale del tutto nuovo; sicché la Cassazione ha potuto concludere che la scelta in esame si è mantenuta «nel solco della tradizione» (v. — fra le altre — la sent. 27 gennaio 1969, n. 240, delle sezioni unite). Non a caso, del resto, la legittimità della sezione disciplinare del C.S.M. viene ormai presupposta da tutti i disegni di legge presentati nel corso della decima legislatura, che pure si propongono di riformare ulteriormente la giurisdizione stessa.

Oltre che legittima, però, la scelta in questione appare anche la più opportuna, se non altro allo stato attuale della disciplina costituzionale. Effettivamente, qualora si fosse concentrata nel *plenum* la potestà di adottare qualunque provvedimento di competenza del C.S.M., «sentenze disciplinari» incluse, la soluzione sarebbe risultata fortemente anomala. La coesistenza di preminenti funzioni amministrative e di specifiche funzioni giurisdizionali in capo ad un medesimo organo, ed anzi in capo ad un medesimo collegio, rappresenta infatti un caso isolato e quanto mai discusso (anche se la Corte costituzionale non ne ha ritenuto l'illegittimità, nella sent. n. 284 del 1986, concernente il Consiglio nazionale dei geometri). Se mai, altre sono le vie che astrattamente si prestavano ad essere seguite, in luogo di quella prescelta dalla Costituzione e poi precisata dalla legge n. 195. Per un verso, cioè, sarebbe stato possibile insistere sul decentramento di una parte della giurisdizione disciplinare, così rifacendosi al decreto sulle «guarentigie», per non dire dell'attuale modello spagnolo (ma fermo restando il ricorso in Cassazione, *ex art.* 111 Cost.). Per un altro verso, si sarebbe potuto scindere il Consiglio superiore in due sezioni del tutto distinte, la prima competente per l'amministrazione, la seconda per la giurisdizione, anziché limitarsi a creare una sezione disciplinare i cui componenti continuano a fare parte del *plenum*; più oltre ancora,

sarebbe stata pensabile l'istituzione di due organi affatto distinti ed anzi formati da componenti diverse. In entrambi i sensi, tuttavia, l'esigenza di superare l'ostacolo frapposto dall'art. 105 avrebbe richiesto e richiederebbe — verosimilmente — una revisione costituzionale. Ed è per questo motivo che la Commissione si limita a farvi cenno, con il solo scopo di completare il discorso, senza ulteriormente insistere su prospettive siffatte.

Ma l'autonomo rilievo comunque conferito alla funzione disciplinare, rispetto alla massa degli altri compiti svolti dal C.S.M., non basta a risolverne tutti i problemi, sebbene fornisca la chiave per affrontarli in maniera adeguata. Sotto il profilo oggettivo, la natura della funzione stessa, collegata al testuale disposto dell'art. 107, primo comma, della Costituzione, lascia chiaramente intendere che la disciplina di questa materia deve essere legificata, ben più di quanto sia stato fatto nel decreto sulle «guarentigie». Vero è che la Corte costituzionale ha mantenuto fermo l'art. 18 del r.d. n. 511, argomentando che sarebbe impossibile una compiuta «tipizzazione» dei comportamenti suscettibili di ledere valori quali la «fiducia» o la «considerazione» di cui debbono godere i magistrati, o quale è il «prestigio dell'ordine giudiziario» (v. nuovamente la sent. n. 100/1981 della Corte Costituzionale). Senonché le previsioni dell'art. 18 rimangono del tutto insoddisfacenti, a fronte di una riserva assoluta di legge, come quella costituzionalmente imposta in tal campo. Ad aggravare il caso, concorrono anzi due considerazioni ulteriori, che la Corte non ha potuto tenere presenti: primo, che gli artt. 18 e 19 del decreto sulle «guarentigie» contengono, da un lato, una generica menzione degli illeciti disciplinari e, d'altro lato, l'elenco delle corrispondenti sanzioni, ma non commisurano affatto le sanzioni stesse alla gravità dei comportamenti tenuti dai magistrati colpevoli; secondo, che paradossalmente la riserva di legge risulta assai meglio soddisfatta per i dipendenti dalle pubbliche amministrazioni, soprattutto da quando la legge quadro sul pubblico impiego ha stabilito il principio per cui le sanzioni disciplinari non sono applicabili se non «per fatti che rientrano in categorie determinate», inerenti pur sempre alla violazione dei doveri di ufficio (ma nel medesimo senso si veda anche l'art. 13 della legge 11 luglio 1978, n. 382, sulla disciplina militare, dove si precisa che «le sanzioni disciplinari di stato sono regolate per legge»).

D'altronde, è precisamente alla «tipizzazione» degli illeciti disciplinari dei magistrati che mirano tutti i progetti di legge presentati nel corso della decima legislatura per meglio regolare la materia. In particolar modo, tale è l'intento del disegno governativo n. 1996, presentato alla Camera dei deputati, sulla responsabilità disciplinare e sulle incompatibilità dei magistrati, che tende appunto ad identificare le singole specie di infrazioni così sanzionabili, collegando la misura delle sanzioni alla gravità dei rispettivi illeciti. Ed è su questa linea che si colloca anche il messaggio inviato alle Camere dal Presidente della Repubblica, in data 26 luglio 1990: dove appunto si riafferma la necessità della «tipizzazione», «come scelta aderente, e forse l'unica coerente, al principio di legalità».

S'intende che il rispetto della riserva assoluta di legge non porta ad escludere la legittimità — o addirittura — l'indispensabilità dell'inserzione di una o più norme di chiusura, in calce all'elenco degli illeciti disciplinari legislativamente «tipizzati», secondo la tecnica seguita dal disegno di legge n. 1996 (come pure dal testo coordinato

recentemente definito dalla 2^a Commissione) della Camera dei Deputati. Altro, infatti, sono le disposizioni del tutto generiche di cui s'è accontentato il decreto sulle «guarentigie»; altro le clausole finali con cui si colpisce ogni «comportamento idoneo» a ledere interessi specificamente individuati dalla legge. Nel secondo caso, diversamente dal primo, le infrazioni «tipizzate» mediante gli elenchi nei quali si inseriscono le dette norme di chiusura assumono un valore interpretativo delle norme stesse, concorrendo a chiarire quali possano (o non possano) essere gli altri comportamenti suscettibili di sanzioni disciplinari; sicché la necessaria tassatività degli illeciti viene pur sempre conseguita in maniera indiretta.

Ciò dovrebbe valere, anzitutto, per l'esercizio della funzione giurisdizionale da parte dei magistrati ordinari. In seno alla Commissione presidenziale è stata sottolineata l'esigenza di stabilire una netta demarcazione tra la sfera degli illeciti disciplinari e quella pertinente all'obbligo di rendere giustizia, nell'applicazione della legge al caso concreto. Sotto questo aspetto, le figure che non danno luogo a problemi di ordine costituzionale riguardano, appunto, le infrazioni estrinseche rispetto alla giurisdizione per sé considerata, sebbene attinenti ai compiti propri dei giudici. Così per esempio — nessuno potrebbe dubitare della sanzionabilità dei «comportamenti abitualmente o gravemente scorretti nei confronti ... di chiunque abbia rapporti con l'ufficio giudiziario»; dell'«emissione di provvedimenti, civili o penali, privi di motivazione», se questa sia prescritta dalla legge; dell'«inosservanza dell'obbligo di risiedere nel comune in cui ha sede l'ufficio», qualora manchino le necessarie autorizzazioni; della «grave e abituale violazione del dovere di riservatezza sugli affari in corso di trattazione» (v. rispettivamente le lett. b, c ed e dell'art. 2 del disegno di legge n. 1996 C., e via discorrendo.

Sul piano costituzionale sono assai più delicati — secondo l'avviso della Commissione presidenziale — i casi nei quali l'attività interpretativa del giudice viene in più diretta considerazione. Si pensi, anzitutto, a quella lettera c dell'art. 2 del citato disegno governativo, nella quale ora si ragiona della «grave violazione di legge determinata da negligenza inescusabile» (così riprendendo una formula già utilizzata dall'art. 2, terzo comma, della legge n. 117 del 1988, sulla responsabilità civile dei magistrati): se l'accento cade sulla «negligenza» quel passo non determina i problemi che invece insorgerebbero — inevitabilmente — qualora venisse in primaria evidenza la «grave violazione di legge». Si pensi, ancora, al successivo disposto della medesima lettera, nel quale si considera disciplinarmente illecita «l'adozione di provvedimenti non consentiti dalla legge che abbiano leso in modo rilevante diritti personali o patrimoniali». Non occorre spendere parole, per dimostrare la pericolosità di previsioni siffatte, in vista del valore costituzionale dell'indipendenza, che occorre difendere anche in tal campo. Potrebbe quindi valere la pena di riaffermare quanto già risulta, ad altri effetti, dall'art. 2, secondo comma, della legge n. 117: vale a dire che «nell'esercizio delle funzioni giudiziarie non può dar luogo a responsabilità, l'attività di interpretazione di norme di diritto né quella di valutazione del fatto e delle prove». Il che non toglie che dovrebbe essere disciplinarmente sanzionata l'adozione dei «provvedimenti abnormi», così denominati dalla giurisprudenza della Cassazione, a patto che se ne offra una definizione più precisa, che valga ad attenuare o eliminare i dubbi di legittimità costituzionale altrimenti concepibili.

Sempre nell'intento di mettere in rilievo i momenti costituzionali del discorso — e senza la pretesa di avanzare improprie proposte di emendamento, rispetto ad un testo che la II Commissione della Camera ha già sottoposto ad un approfondito esame — va poi considerata la lettera *d* dell'art. 3, con la quale il disegno governativo intende inserire fra gli illeciti disciplinari «la pubblica manifestazione di un consenso o dissenso in ordine ad un procedimento in corso quando, per la posizione del magistrato o per le modalità con cui il giudizio è espresso, sia idonea a condizionare l'attività o la libertà di decisione nell'esercizio delle funzioni giudiziarie». Nel confronto con il testo originario del disegno di legge n. 1996 C., tale disposizione realizza un più adeguato bilanciamento fra la tutela della libera manifestazione del pensiero e l'indipendenza di tutti i giudici, anche nei loro reciproci rapporti (essendo venuto meno il troppo generico riferimento «alla credibilità della funzione giudiziaria nel suo concreto esercizio»); ma nella Commissione presidenziale sono state avanzate preoccupazioni, quanto alla difficile applicazione di una ipotesi normativa tanto sfuggente.

Più in generale, ci si è poi domandati in qual senso potrebbero essere puniti i comportamenti idonei «a compromettere in modo grave la credibilità della funzione giudiziaria». Se illeciti del genere fossero comunque collegabili alle funzioni od alla posizione dei magistrati ordinari — come parrebbe risultare dal nesso della lettera *e* con le precedenti previsioni dell'art. 3 del disegno in esame — non insorgerebbero obiezioni. Diversamente, se quel collegamento venisse meno, riprenderebbe in sostanza vigore l'idea di punire qualunque compromissione del «prestigio dell'ordine giudiziario», secondo la contestabile formula dell'art. 18 del decreto sulle «guarentigie».

8.

SEGUE: PROBLEMATICHE DEI PROVVEDIMENTI DISCIPLINARI

Alla tipizzazione degli illeciti disciplinari deve poi corrispondere, dato il loro carattere giurisdizionale, una puntuale regolamentazione legislativa dei procedimenti volti ad accertare le infrazioni stesse e ad infliggere le relative sanzioni. Molto opportunamente il citato disegno governativo si propone anzi di fissare in maniera diretta la disciplina della materia, limitando al minimo i richiami del codice di procedura penale. La Commissione presidenziale condivide, infatti, l'avviso che i giudizi in questione debbano svolgersi alla stregua di regole particolari ed apposite, tenendosi conto delle loro peculiarità (in nome delle quali la Corte di cassazione ha ritenuto inapplicabili, perché non compatibili, svariate norme processuali penali).

Anche nella prospettiva di una rapida approvazione del disegno di legge n. 1996 C., residua peraltro una serie di ulteriori problemi ed esigenze, dei quali è indispensabile far cenno. In primo luogo, notevoli ragioni di difficoltà riguardano l'avvio dei procedimenti disciplinari, quanto alla spettanza delle relative azioni. Per meglio dire, non sorgono questioni di principio relativamente al Ministro della giustizia, perché il secondo comma dell'art. 107 Cost., nel prevedere in modo espresso l'azione ministeriale, chiarisce testualmente che essa ha un carattere facoltativo e non obbligatorio (mentre il conseguente obbligo di compiere l'istruttoria ricade sul procuratore generale presso la Corte di cassazione — come ora riafferma l'art. 12, primo comma, del citato disegno governativo — anziché sull'ispettorato generale di quel Ministero). Assai problematico, invece, è il caso della «richiesta» autonomamente esercitabile dal procuratore generale, in alternativa all'azione ministeriale, ai sensi dell'art. 10, primo comma, n. 3, della legge n. 195 del 1958. Nel silenzio della Costituzione, si potrebbe addirittura dubitare della validità di una disposizione legislativa ordinaria così giustapposta al dettato dell'art. 107. Ma occorre ricordare che prevale nettamente l'opinione contraria, giacché l'art. 107 viene interpretato nel senso che esso avrebbe costituzionalizzato l'iniziativa del Ministro senza escludere quella del procuratore generale, che anzi troverebbe un fondamento implicito nella natura giurisdizionale dei procedimenti in esame. È appunto con questo tipo di motivazione che la Corte suprema ha ritenuto manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10 della legge n. 195 (cfr. l'ord. 6 novembre 1975 delle sezioni unite); ed è a questa stregua, evidentemente, che sulla iniziativa del procuratore generale torna ad insistere l'art. 12, secondo comma, del disegno di legge n. 1996 C.

In secondo luogo, tuttavia, si apre di riflesso il problema della natura, facoltativa od obbligatoria, da riconoscere od attribuire alle «richieste» del procuratore generale. Il tema è particolarmente arduo, giacché in questo campo concorrono istanze di segno

antitetico: da un lato, cioè, l'esigenza di evitare che i magistrati ordinari vengano «oltre ogni misura soggetti a denunce ed esposti», con la conseguenza di un «indebolimento dell'indipendenza, della autorevolezza e della credibilità della magistratura nel suo complesso e nei singoli suoi componenti» (come ha sottolineato il messaggio presidenziale del 26 luglio 1990); dal lato opposto, l'esigenza di non confondere l'iniziativa politica del Ministro — implicante un controllo esterno circa l'adempimento dei doveri gravanti sui magistrati, per l'esercizio del quale lo stesso Ministro risponde dinanzi alle Camere — con il controllo che il procuratore generale svolge dall'interno dell'ordine giudiziario, non senza analogie fra l'azione disciplinare di quest'ultimo tipo e l'azione penale spettante al pubblico ministero. Non è accidentale, del resto, che l'art. 9, primo comma, della legge n. 117 del 1988 imponga al procuratore generale l'esercizio dell'azione in esame a carico dei magistrati ordinari, «per i fatti che hanno dato causa all'azione di risarcimento» (mentre la disposizione stessa lascia ferma «la facoltà del Ministro di grazia e giustizia»). Lungo questa linea, si potrebbe forse ipotizzare che le «richieste» del procuratore generale venissero rese obbligatorie, se non altro nei casi in cui si trattasse di applicare figure di illecito puntualmente «tipizzate» dalla legge, fatta eccezione per le norme di chiusura riferite ad una gamma di casi residuali. Ma occorre subito aggiungere che soluzioni del genere non mancherebbero di generare difficoltà di ordine pratico, gravando l'ufficio del procuratore generale e conseguentemente la stessa sezione disciplinare d'una ingente mole di adempimenti procedurali, che rischierebbero di paralizzarli.

In terzo luogo, si ripropone il tema dei rapporti fra il Consiglio superiore e il procuratore generale, nell'esercizio dell'azione disciplinare. Si deve ritenere che il procuratore generale, in quanto componente di diritto del Consiglio, ne sia lo strumento e debba pertanto attenersi alle direttive consiliari, con l'ulteriore conseguenza che le sue scelte sarebbero sempre assoggettate alle rivalutazioni del Consiglio stesso? Oppure occorre concludere che l'iniziativa gli spetti come titolare del proprio ufficio, in una posizione di indipendenza costituzionalmente garantita? La Commissione presidenziale ritiene che l'interrogativo sia stato risolto con pieno fondamento dal Presidente Pertini il quale ha negato — pronunciandosi sul caso di una azione in corso — che il Consiglio possa debordare «da organo di autogoverno dei giudici in organo di censura preventiva sull'esercizio dell'azione disciplinare», tanto da farsi «veicolo di interferenze sull'esercizio della funzione giurisdizionale» (si veda la lettera inviata al vicepresidente del C.S.M. il 22 marzo 1984). Il che non toglie che il controllo giurisdizionale debba persistere comunque, ma in capo alla sezione disciplinare e non certo al *plenum* (come in effetti prescrive, quanto all'archiviazione, l'art. 14, primo comma, del citato disegno governativo).

In quarto luogo, particolarmente discussa e discutibile è quella presidenza eventuale della sezione, che gli artt. 4, sesto comma, 6, primo comma, e 18, n. 4, della legge istitutiva del Consiglio prevedono tuttora — almeno sulla carta — allorché ragionano della «facoltà di presiedere» di cui può liberamente «avvalersi» il Presidente del Consiglio superiore. Il detto disegno governativo continua a disporre — mediante il quinto comma dell'art. 8 — che, «nell'ipotesi in cui il presidente ... si avvalga della facoltà di presiedere la sezione disciplinare, resta escluso il vicepresidente»; e la stessa Corte costituzionale non aveva sollevato dubbi né preso le distanze, in quella parte

della sent. n. 12 del 1971 nella quale sottolineava come il Presidente della Repubblica dovesse talvolta assumere la presidenza del collegio, in base all'abrogato art. 6, sesto comma, della legge n. 195, e negli altri casi potesse regolarsi secondo opportunità. Per contro, il messaggio presidenziale del 26 luglio 1990 afferma che la disciplina testé ricordata «non può non apparire quanto meno sospetta sotto il profilo della sua legittimità costituzionale, dato che consente di alterare la composizione di un collegio che esercita funzioni giurisdizionali senza che, a fondamento di tale modifica della composizione, vi siano oggettive esigenze o soggettive incompatibilità, normativamente predeterminate, ma tutto lasciando ad una scelta discrezionale, quale è quella cui il Presidente della Repubblica è facoltizzato». Da parte sua, la Commissione presidenziale condivide queste perplessità, appunto perché la disciplina stessa, sebbene inapplicata, potrebbe collidere con il principio del giudice naturale. Ma essa non può non rilevare che in ogni caso residua il problema delle forme da seguire allo scopo. Può esser sufficiente, più di preciso, una legge ordinaria abrogativa delle disposizioni in esame? È concepibile, in alternativa, che la legge ordinaria conferisca al Presidente l'interezza dei poteri in questione, così costringendo il Capo dello Stato che non volesse presiedere la sezione a delegare il vice-presidente? Per troncane davvero il problema, si renderebbe dunque necessaria una legge costituzionale, dal momento che l'art. 105 Cost. affida pur sempre al Consiglio superiore «i provvedimenti disciplinari» e che il secondo comma dell'art. 104 non distingue fra le une e le altre funzioni consiliari, allorché conferisce al Capo dello Stato la presidenza del C.S.M.

In quinto luogo, va rilevato come non sia chiaro il senso dell'emendamento soppressivo proposto dalla II Commissione della Camera dei deputati quanto all'art. 16, terzo comma, del disegno di legge n. 1996, in cui si prevede che l'incolpato possa unicamente «farsi assistere da altro magistrato». Se l'intenzione fosse quella di consentire altresì l'assistenza di un avvocato, essa andrebbe approvata in nome di un esercizio più pieno del diritto di difesa garantito a tutti dall'art. 24 Cost., anche perché in sede di ricorso occorre comunque rivolgersi ad un difensore iscritto nell'albo speciale della Cassazione. Ma sorge il dubbio che la soppressione sia stata votata, viceversa, semplicemente perché l'assistenza di un altro magistrato viene tuttora prescritta, nella fase istruttoria, dall'art. 13, primo comma; sicché parrebbe rimanere sostanzialmente ferma la vecchia regola, già risultante dall'art. 34, secondo comma, del decreto sulle «guarentigie».

Finalmente, la Commissione presidenziale si è domandata se risulti congruo, rispetto alla natura delle funzioni da svolgere, l'aver previsto che la sezione sia costituita da nove componenti effettivi e sei supplenti (cfr. l'art. 4, primo comma, della legge n. 195, come pure l'art. 8 del disegno di legge n. 1996 C.). Si tratta di una composizione pletorica, ove si consideri che le stesse sezioni della Corte suprema giudicano «col numero invariabile di cinque votanti»; tanto da porre ostacolo alla necessaria celerità dei giudizi, la pendenza dei quali costituisce — a sua volta — una grave ragione di impaccio per l'esercizio delle funzioni da parte dei magistrati incolpati (fino all'estremo della sospensione cautelare facoltativa, di cui all'art. 30 del decreto sulle «guarentigie»). D'altronde, l'esigenza di assicurare «la presenza di tutte le categorie che ... concorrono alla formazione del consesso unitario» — fatta valere dalla Corte costituzionale nella sent. n. 12 del 1971 — potrebbe venire soddisfatta, al limite, mediante

un collegio costituito da otto o da nove consiglieri e composto per le singole udienze da cinque soli votanti, compreso il presidente, come già nel caso della «Corte disciplinare» istituita dagli artt. 24-25 del r.d. n. 511. La soluzione in atto, oggettivamente, favorisce la rappresentanza, in seno alla sezione, delle correnti o dei gruppi che formano l'intero C.S.M.; ma proprio questa situazione contrasta con il carattere giurisdizionale dei procedimenti e dei provvedimenti in esame, che non consente — o non dovrebbe consentire — di dare rilievo ad orientamenti precostituiti e *lato sensu* politici.

9.

PROVVEDIMENTI «PARADISCIPLINARI»
A CARICO DEI MAGISTRATI

Strettamente connessa al tema dei giudizi disciplinari è la spinosa problematica riguardante l'art. 2, secondo comma, del r.d. n. 511, cioè il trasferimento d'ufficio «per qualsiasi causa». Quella disciplina si richiama a ripetuti precedenti, in quanto riproduce testualmente il rispettivo disposto dell'art. 219 dell'ordinamento giudiziario, riprodotto dall'art. 171 dell'ordinamento del 1923, che si era a sua volta appropriato dei contenuti normativi dell'art. 4 della legge Orlando del 1908. Ed è interessante ricordare come le impugnative incidentali concernenti la disciplina medesima siano state bloccate in diverse occasioni, perché ritenute «manifestamente infondate».

Ma questo non toglie che l'opportunità e la stessa legittimità costituzionale del trasferimento per motivi non disciplinari siano state e vengano tuttora contestate, tanto in dottrina quanto nell'Associazione magistrati, come pure in seno al Consiglio superiore. Da ultimo, dubbi del genere sono stati ampiamente riproposti nel messaggio presidenziale del 26 luglio 1990: dove si rileva, innanzitutto, come la fattispecie normativa in discussione sia «di tale genericità da dover essere considerata per lo meno insufficiente a tutelare la storica e fondamentale garanzia della indipendenza e della inamovibilità del giudice ed insieme non conforme al principio fondamentale della certezza e della conoscibilità reale del diritto, e cioè del possibile previo apprezzamento dei canoni cui adeguare il proprio comportamento».

Effettivamente, comunque la si interpreti e la si applichi, la detta misura rientra nell'area riguardata dall'art. 107, primo comma, della Costituzione ed è pertanto soggetta ad una riserva assoluta di legge (per di più rinforzata dal contestuale riferimento alle «garanzie di difesa stabilite dall'ordinamento giudiziario»). Viceversa l'indicazione delle «condizioni richieste dal prestigio dell'ordine giudiziario» per potersi «amministrare giustizia» in quella sede, quale unico motivo del trasferimento, rende l'art. 2, secondo comma, del decreto sulle «guarentigie» ancor meno puntuale dell'art. 18, relativo alle responsabilità disciplinari dei magistrati ordinari. Ad aggravare il caso, concorre poi la considerazione che le condotte per le quali si procede possono essere colpevoli, sicché non si comprende che cosa le distingua dalle infrazioni disciplinari; ma possono anche, alternativamente, prescindere da qualsivoglia «colpa» dei magistrati così trasferiti, dando luogo all'interrogativo se non ci si trovi — in sostanza — di fronte ad un caso di responsabilità incolpevole. Il che sconcerta, almeno a prima vista, in quanto è ben vero che l'art. 27, primo comma, della Costituzione esclude testualmente il carattere oggettivo della sola responsabilità penale (si veda — sul pun-

to — la sent. n. 364/1988 della Corte costituzionale); ma non è meno vero che il regime delle responsabilità disciplinari (o «paradisciplinari», del genere in esame) viene ormai per molti versi assimilato a quello proprio dei reati e delle pene strettamente intese.

D'altra parte, la circostanza che il primo comma dell'art. 107 Cost. si agganci all'inamovibilità dei magistrati costringe a ritenere che la riserva assoluta di legge includa la disciplina dei procedimenti destinati all'applicazione dell'art. 2, secondo comma, del decreto sulle «guarentigie». Anche su questo versante, invece, quella disposizione appare gravemente lacunosa, non prevedendo garanzie di sorta per gli interessati; tanto è vero che il C.S.M. ha ritenuto di integrarla mediante una serie di circolari, nelle quali — fra l'altro — si regolano i rapporti fra trasferimento d'ufficio e trasferimento a domanda, si prescrivono avvisi ai giudici in questione, tanto all'inizio del procedimento quanto al termine dell'istruttoria, si assicura l'audizione dei giudici stessi, si consente l'assistenza di altro magistrato (v. ora la deliberazione consiliare del 17 febbraio 1988). Fermo rimane, però, che simili disposizioni non sono costituzionalmente adeguate. E resta, inoltre, il fatto che a questa stregua i procedimenti ed i provvedimenti «paradisciplinari» tendono più che mai a confondersi con quelli previsti dall'art. 18 del r.d. n. 511: fatta soltanto eccezione per le competenze, che nel caso in esame appartengono alla prima commissione del Consiglio e successivamente al *plenum*, anziché all'apposita sezione, venendo esercitate in forme amministrative anziché giurisdizionali.

Ne segue, in definitiva, che la misura in esame si sovrappone alle sanzioni disciplinari, senza che sia dato tracciare un taglio netto fra la prima e le seconde. In altre parole, i provvedimenti «paradisciplinari» hanno il più delle volte un carattere oggettivamente sanzionatorio, ed anzi comportano per i magistrati trasferiti conseguenze più traumatiche di quelle derivanti da un «ammonimento» o da una «censura»; non a caso, del resto, l'art. 21, sesto comma, del decreto sulle «guarentigie» prevede appunto, in sede disciplinare, la sanzione ulteriore ed accessoria del trasferimento d'ufficio (ed analogamente dispone l'art. 7 del citato disegno governativo). Ma le sovrapposizioni si riflettono, inevitabilmente, sullo stesso piano procedimentale. Alle azioni ed alle istruttorie disciplinari si affiancano, cioè, le ispezioni o le inchieste effettuate d'ufficio da parte del C.S.M. (ovvero ad opera della prima commissione); sicché nel Consiglio superiore si realizza — come appunto osserva il ricordato messaggio presidenziale — «un cumulo di autorità», coinvolgente «poteri di indagine, poteri di istruzione e poteri di decisione», che sembra difficilmente compatibile «con i principi del giusto processo secondo il diritto».

Ciò malgrado, la proposta di eliminare *in toto* lo strumento di cui si discute, già diffusa negli anni 70 e sostenuta da una parte della Commissione presidenziale, non è generalmente condivisa. Nel senso favorevole alla sua conservazione militano, infatti, considerazioni di opportunità, centrate soprattutto sul rilievo che il trasferimento d'ufficio di cui all'art. 2 del r.d. n. 511 può essere risolutivo in presenza di situazioni d'incompatibilità ambientale, come quella generata dalla difficile od impossibile convivenza di magistrati operanti nella medesima sede e nell'esercizio delle medesime funzioni (ovvero di funzioni fra loro interferenti). Al che si aggiungono la maggiore speditezza del procedimento «paradisciplinare», rispetto a quello che si svolge in seno

all'apposita sezione; la comoda e sdrammatizzante via d'uscita, offerta nel primo caso dalla domanda di trasferimento, con la quale il magistrato coinvolto può di regola bloccare la procedura del trasferimento d'ufficio; la stessa circostanza che il ricorso del soggetto trasferito ex art. 2 non ha effetto automaticamente sospensivo del provvedimento impugnato, diversamente dalle impugnazioni delle «sentenze disciplinari», pronunciate ex art. 18 del decreto sulle «guarentigie».

Senonché la Commissione presidenziale ritiene indispensabile — ove si escluda la pura e semplice abrogazione dell'art. 2, secondo comma, che l'attuale disciplina legislativa del trasferimento d'ufficio dei magistrati ordinari, «per qualsiasi causa anche indipendente da loro colpa», sia completamente novellata. Occorre, anzitutto, che i motivi del trasferimento vengano individuati in termini ben altrimenti precisi, nel rispetto della riserva assoluta di legge; e risultino comunque compatibili con l'indipendenza dei magistrati ordinari, l'inaMOVibilità dei quali ne forma una parte essenziale. È abbastanza evidente che la vetusta e generica formula del «prestigio dell'ordine giudiziario» non si addice allo scopo, soprattutto in un contesto quanto mai sfuggente, come quello che contraddistingue la disposizione in esame; né vale replicare che l'esigenza di una più rigorosa tutela del prestigio stesso, concepito quale fattore di «fiducia dei cittadini verso la funzione giudiziaria», è stata enfatizzata dalla stessa Corte costituzionale, nelle sentt. n. 145 del 1976 e n. 100 del 1981, dal momento che quelle decisioni riguardavano entrambe i giudizi disciplinari. D'altronde, non basta nemmeno sostituire il riferimento al prestigio con la sola formula delle «condizioni richieste per la credibilità della funzione» (come ora si legge nell'art. 29 del disegno di legge n. 1996 C.). Anche a questi effetti, sembra necessario che la «credibilità» sia rapportata alle funzioni od alla posizione dei magistrati ordinari, mediante una serie di disposti che valgano a «tipizzare» le diverse ipotesi, pur ferma restando la possibilità di ricorrere ad una clausola residuale.

Ciò che più conta, la Commissione presidenziale è dell'avviso che la strada maestra per risolvere i problemi costituzionalmente rilevanti cui danno luogo i trasferimenti d'ufficio non consista nel mantenimento del relativo potere in capo al *plenum* del C.S.M. (come si continua a prevedere nell'art. 30 del disegno di legge n. 1996 C.); ma implichi, piuttosto, la riconduzione di tali misure nell'alveo dei giudizi disciplinari, secondo il suggerimento contenuto nel messaggio presidenziale del 26 luglio 1990. Di qui la conseguenza che la decisione dovrebbe spettare all'apposita sezione, sulla base delle «richieste» avanzate dal Ministro o dal procuratore generale, nonché delle istruttorie svolte dal procuratore stesso: restando così esclusa la violazione del criterio *ne procedat iudex ex officio*, a salvaguardare il quale non è sufficiente opporre il carattere formalmente amministrativo delle attuali delibere del C.S.M.. Finanche nel caso che il trasferimento non fosse motivato da ragioni sostanzialmente disciplinari, cioè dipendenti da una «colpa» del magistrato, ma rappresentasse il frutto di considerazioni pertinenti alla buona amministrazione della giustizia, il giudizio della sezione disciplinare dovrebbe esser tenuto fermo, per l'evidente connessione che può collegare le prime alle seconde ipotesi; e la sola deroga rispetto allo schema testé delineato potrebbe risolversi nell'affidare anche al Consiglio, sentita la prima commissione, le proposte necessarie a mettere in moto il procedimento, in alternativa alle richieste del Ministro o del procuratore generale.

Effettivamente, quanto ai comportamenti colpevoli che possono giustificare il trasferimento d'ufficio, è stato già osservato che essi si confondono con quelli disciplinarmente sanzionati. Quanto ai comportamenti cosiddetti incolpevoli, giova notare che una qualche colpa vi è quasi sempre — per definizione — se le condotte in questione attengono alle posizioni od alle funzioni degli interessati; mentre è dato prescindere da ogni elemento soggettivo, soltanto se si giunge a ritenere — non senza far nascere ulteriori obiezioni di natura costituzionale — che in tal campo il magistrato possa essere colpito per le condotte dei suoi congiunti o di terzi con i quali egli avesse comunque rapporto. In ogni caso, anche ad ipotizzare incompatibilità ambientali non colpevoli, ciò non vale ad escludere — *de jure condendo* — che la relativa competenza sia conferibile all'apposita sezione. Da un lato, si tratterebbe pur sempre di decisioni ricadenti nella previsione dell'art. 107, primo comma, della Costituzione, perché incidenti sul valore dell'inamovibilità. D'altro lato, la disciplina legislativa delle infrazioni disciplinari dei magistrati offre, fin d'ora, almeno un esempio del genere: quando cioè stabilisce — nell'art. 35, secondo comma, del r.d. n. 511 — che «se non è raggiunta prova sufficiente delle colpe del magistrato, ma risulta che egli ha perduto nella opinione pubblica la stima, la fiducia e la considerazione richieste dalla sua funzione, può essere deliberata la dispensa dall'ufficio».

Una volta allargate a questo modo le attribuzioni della sezione disciplinare, andrebbe poi verificata la sorte delle dispense dal servizio (e dei collocamenti in aspettativa) previste dall'art. 3 del decreto sulle «guarentigie»: la circostanza che simili provvedimenti possano basarsi sulla «sopravvenuta inettitudine», e che l'infermità del magistrato possa essere mentale, lascia pensare che almeno in questa ipotesi converrebbe seguire procedure giurisdizionali; tanto è vero che a tali effetti s'impongono le stesse garanzie di difesa occorrenti nel caso dei trasferimenti d'ufficio (si veda, infatti, l'art. 31, quarto comma, del disegno di legge n. 1996 C.).

Per un altro verso, andrebbe del pari allargata la serie delle misure cautelari adottabili dalla sezione disciplinare: fra queste, cioè, si dovrebbe inserire il trasferimento d'ufficio (non più concepito quale mera sanzione accessoria), con l'ulteriore vantaggio di assicurare in tal modo «il buon andamento dell'amministrazione della giustizia» senza sottostare all'effetto automaticamente sospensivo dell'eventuale ricorso (cfr. l'art. 20, terzo comma, del disegno di legge n. 1996 C.). Inoltre, qualora il giudizio riguardasse la sola incompatibilità ambientale, si potrebbe comunque prevedere la prevalenza del trasferimento a domanda sul trasferimento d'ufficio, con il conseguente esercizio del potere di archiviazione. Infine, andrebbe risolto il radicale dubbio — emerso in seno alla Commissione presidenziale — se nel caso di una «colpa» del magistrato il trasferimento d'ufficio si presti a venire collocato fra le sanzioni disciplinari, sia pure accessorie, anziché esaurire i propri effetti sul piano cautelare; e se, in altri termini, colui che non può — per una causa addebitabile — amministrare giustizia in una certa sede, possa mai avere i titoli per esercitarla in sedi diverse, o debba invece subire la sospensione o la rimozione da tutte le funzioni giurisdizionali, dovunque si tratti di svolgerle.

Nell'attesa dell'indispensabile disciplina legislativa della materia, od anche nell'ipotesi che i trasferimenti d'ufficio non fossero completamente ricondotti nella competenza della sezione disciplinare, il male minore potrebbe consistere in alcuni rimedi da

adottare in via transitoria al solo fine di meglio assicurare la tutela dei soggetti interessati: i quali non varrebbero a risolvere l'intera problematica in esame, ma presenterebbero il vantaggio di essere introducibili dal C.S.M., mediante altrettante modifiche del regolamento «interno». Innanzitutto, sarebbe coerente prescrivere che la prima commissione del Consiglio, in presenza di esposti o di denunce riguardanti pretese incompatibilità ambientali, provvedesse a trasmetterli senz'altro al Ministro ed al procuratore generale; per poi effettuare le proprie indagini ed avanzare le proprie proposte, soltanto se non si ravvisassero gli estremi per l'esercizio dell'azione disciplinare (o se i relativi giudizi si concludessero con l'assoluzione degli incolpati). Oggi, al contrario, la prassi è nel senso opposto, pur quando i comportamenti contestati siano disciplinarmente rilevanti: come del resto si desume dalla stessa deliberazione consiliare del 17 febbraio 1988, là dove si tratta dell'esercizio doloso dell'attività giurisdizionale ovvero degli errori determinati da colpa grave. Ed anzi è accaduto — ancora negli anni più recenti — che gli stessi fatti in vista dei quali era stata già promossa l'azione disciplinare da parte del Ministro abbiano offerto lo spunto — come tali — ad una richiesta ministeriale di avvio della procedura per il trasferimento d'ufficio, rivolta alla prima commissione: non senza dare luogo ad opposte pronunce da parte del T.A.R. Lazio, che in simili casi ha considerato necessaria la sospensione del procedimento previsto dall'art. 2 del decreto sulle «guarentigie» (cfr. la sent. 10 settembre 1988, n. 1244, della prima sezione); e del Consiglio di Stato, che invece ha ritenuto ininfluenti siffatte circostanze, ai fini della legittimità dell'impugnato trasferimento (cfr. la dec. 11 ottobre 1988, n. 786, della quarta sezione).

Ancora, si potrebbe introdurre un sistema di reciproche incompatibilità dei consiglieri, che valesse ad escludere la compresenza degli stessi componenti del Consiglio nella prima commissione e nella sezione disciplinare. Da ultimo, sarebbe ipotizzabile che i membri della sezione stessa dovessero comunque astenersi dal voto nell'ambito del *plenum* (come già si astiene — nella prassi — il procuratore generale della Corte di cassazione). Rimedi del genere, cioè, potrebbero almeno attenuare quella concentrazione di poteri in capo al C.S.M., che forse rappresenta la più discutibile fra le implicazioni della vigente disciplina dei trasferimenti d'ufficio.

10.

RAPPORTI FRA IL CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA
E IL MINISTRO DI GRAZIA E GIUSTIZIA

Per tracciare un quadro compiuto delle attribuzioni e del ruolo spettanti al Consiglio superiore occorre, altresì, considerare specificamente i rapporti che intercorrono fra il Consiglio stesso e il Ministro di grazia e giustizia, al di là di quanto si è fatto nei precedenti paragrafi.

Le norme costituzionali che rappresentano, ancora una volta, il fondamento primo del discorso non sono affatto agevoli da ricostruire. Certo è che il Ministro viene menzionato in due soli disposti del titolo IV: ossia nel comma secondo dell'art. 107, quanto alla «facoltà di promuovere l'azione disciplinare»; e principalmente nell'art. 110, che gli assegna «l'organizzazione e il funzionamento dei servizi relativi alla giustizia», «ferme le competenze del Consiglio superiore della magistratura». Entrambe le previsioni sono state sottoposte ad interpretazioni riduttive: la prima, perché l'azione ministeriale è stata affiancata — come si è visto — dalle autonome «richieste» del procuratore generale della Corte di cassazione; la seconda, perché l'art. 110 è stato sovente riferito al solo apprestamento dei servizi materiali occorrenti per l'amministrazione della giustizia, con particolare od esclusivo riguardo alle dotazioni degli uffici giudiziari ed agli atti interessanti il loro personale amministrativo. Ma è altrettanto certo che interpretazioni del genere non valgono a risolvere l'intera problematica in esame. Fra i provvedimenti che riguardano lo status dei singoli magistrati, di sicura competenza del C.S.M., e la gestione dei servizi di cancelleria, che nessuno vorrebbe sottrarre al Ministro, si colloca infatti una serie di funzioni d'incerta e discussa pertinenza; ed è appunto in questa zona grigia che va stabilita la necessaria chiarezza.

Da una parte, in realtà, il Consiglio superiore ha svolto in tal campo una serie di poteri eccedenti sia le previsioni costituzionali sia le indicazioni testuali delle leggi vigenti in materia: ora ritenendoli implicitamente presupposti dalle previsioni e dalle indicazioni stesse, ora collegandoli comunque alla tutela dei valori di autonomia ed indipendenza della magistratura, in vista dei quali il Consiglio è stato costituito (tanto che le tesi consiliari sono state condivise, in vario senso, sia dagli organi della giustizia costituzionale od amministrativa, sia dalle leggi succedutesi sul punto, come si è ricordato nel paragrafo 6 della presente relazione). Lungo questa strada, anzi, il C.S.M. ha rivendicato più volte — *de jure condendo* — poteri ulteriori, all'esercizio dei quali l'ordinamento giudiziario faceva o fa tuttora ostacolo.

Dall'altra parte, però, la Corte costituzionale non ha mancato di riconoscere al Ministro della giustizia un ruolo concorrente od interferente con quello del Consiglio,

in termini ben più consistenti di quanto sia dato desumere dal testo dell'art. 110 Cost. Così, nella sent. n. 168 del 1963, la Corte ha respinto l'interpretazione restrittiva del detto articolo, negando che esso riguardi unicamente i servizi «inerenti al personale delle cancellerie e segreterie, agli ufficiali giudiziari, alle circoscrizioni giudiziarie, ai locali, all'arredamento dei medesimi», nonché agli altri mezzi necessari per l'esercizio della giurisdizione; ed ha ragionato, per la prima volta, dell'indispensabile «rapporto di collaborazione» fra Ministro e Consiglio superiore, precisando come la competenza ministeriale debba pertanto comprendere «sia l'organizzazione degli uffici nella loro efficienza numerica, con l'assegnazione dei magistrati in base alle piante organiche, sia il funzionamento dei medesimi in relazione all'attività e al comportamento dei magistrati che vi sono addetti». Del pari, nella sent. n. 142 del 1973 la Corte costituzionale ha riaffermato che il Ministro «rimane l'unico organo politicamente responsabile davanti al Parlamento, secondo i principi, di quanto attiene all'organizzazione della giustizia e al suo funzionamento»: donde la sua facoltà di richiedere al Consiglio di deliberare sullo stato dei magistrati, nonché il suo potere-dovere di «dare esecuzione» alle deliberazioni consiliari, nella forma dei decreti del Presidente della Repubblica ovvero dei decreti ministeriali (già tenuti fermi dalla sent. n. 44 del 1968).

Con questo fondamento, si sono enucleati almeno tre gruppi di funzioni ministeriali, esorbitanti — alla lettera — dalle ricordate previsioni costituzionali: ognuno dei quali, però, non ha mancato e non manca di generare problemi, concernenti appunto i loro rapporti con le corrispondenti funzioni del Consiglio superiore. In primo luogo, cioè, continua a sussistere il potere di sorveglianza, spettante al Ministro nei confronti degli uffici giudiziari e dei magistrati ad essi addetti. In secondo luogo, si aggiunge una eterogenea serie di competenze, esercitabili nelle fasi costitutive o perfettive dei relativi procedimenti, che comunque attengono all'amministrazione dello stato giuridico ed economico dei magistrati medesimi. In terzo luogo, si danno varie forme di collaborazione fra il Ministro e il Consiglio, tra le quali spiccano i «concerti» con la commissione competente, nelle procedure di conferimento degli uffici direttivi.

A) All'«alta sorveglianza» del Ministro «su tutti gli uffici giudiziari, su tutti i giudici e su tutti i magistrati del pubblico ministero», prevista dall'art. 13 del r.d. n. 511, ha fatto implicito riferimento l'art. 14, n. 3, della legge n. 195, disponendo che il Ministro stesso esercita «le attribuzioni demandategli dalla legge sull'ordinamento giudiziario e in genere riguardanti l'organizzazione e il funzionamento dei servizi relativi alla giustizia». Più specificamente — ma anche in termini più limitativi — l'art. 56 del D.P.R. n. 916 del 1958 ha quindi statuito che «per l'esercizio dell'azione disciplinare, per l'organizzazione del funzionamento dei servizi relativi alla giustizia, nonché per l'esercizio di ogni altra attribuzione riservatagli dalla legge, il Ministro esercita la sorveglianza su tutti gli uffici giudiziari e può richiedere ai capi di corte informazioni sul conto di singoli magistrati». Coerentemente, la legge n. 1311 del 1962 ha riaffermato che l'ispettorato generale istituito presso il Ministero di grazia e giustizia opera alle dirette dipendenze del Ministro: sia per effettuare ispezioni periodiche, cui si provvede — di norma — ogni tre anni, salva la loro ripetizione in tempi più ravvicinati, quanto agli uffici dove siano state riscontrate o segnalate deficienze o irregolari-

tà; sia per svolgere inchieste amministrative a carico di magistrati ovvero di impiegati addetti agli apparati giudiziari.

Nel parere espresso il 14 febbraio 1975 il Consiglio superiore ha peraltro rivendicato alla propria competenza, «in virtù dei principi costituzionali e della prassi ormai consolidata» a partire dall'entrata in vigore della legge istitutiva del 1958, la sorveglianza su tutti gli uffici giudiziari. Ma questa tesi, evidentemente ispirata da una restrittiva interpretazione delle norme predette, non ha avuto seguito in sede legislativa. Ed anzi la legge 6 ottobre 1988, n. 432, ha recentemente confermato che «il Ministro può in ogni tempo, quando lo ritenga opportuno, disporre ispezioni negli uffici giudiziari», anche aventi un carattere parziale, «al fine di accertare la produttività degli stessi nonché l'entità e la tempestività del lavoro di singoli magistrati».

Al di là delle ispezioni per sé considerate, che non consentono di esprimere apprezzamenti sull'operato dei magistrati ordinari, il Ministro rimane inoltre dotato del potere di inchiesta: nell'esercizio del quale l'ispettore incaricato deve chiedere chiarimenti all'inquisito ed informazioni al capo del rispettivo ufficio, per poi riferire sul servizio prestato, sulle attitudini e sulle capacità dimostrate dal magistrato medesimo, nonché su ogni altro fatto od elemento suscettibile di valutazione disciplinare. Da un lato, perciò, le ispezioni attengono al profilo ordinario delle responsabilità del Ministro, quanto all'organizzazione ed al funzionamento degli apparati giudiziari, senza coinvolgere direttamente lo status dei giudici (o dei pubblici ministeri). D'altro lato, le inchieste sono invece strumentali rispetto al promovimento dell'azione disciplinare conferita al Ministro dall'art. 107 della Costituzione.

È in questo quadro che occorre domandarsi quali poteri concorrenti spettino al Consiglio superiore. Sul piano legislativo, l'unico dato è offerto dall'art. 8 della legge istitutiva, onde il Consiglio «si avvale dell'Ispettorato generale istituito presso il Ministero», «per esigenze relative all'esercizio delle funzioni ad esso attribuite». Malgrado l'estrema genericità di essa, questa previsione parrebbe riferibile alle sole ispezioni, effettuabili allo scopo di acquisire notizie utili per l'adozione delle delibere spettanti al plenum. Tutt'altro sembrerebbe, invece, il caso delle inchieste, stante la loro connessione con la facoltà di promuovere l'azione disciplinare; e tale impressione risulta a prima vista confermata dall'art. 27 del regolamento consiliare «interno», in cui si precisa che il C.S.M., venendo comunque a conoscere «fatti suscettibili di valutazione in sede disciplinare», ne informa il Ministro e il procuratore generale, senza potersi in nessun modo esprimere circa le conseguenti responsabilità.

In realtà, limitazioni siffatte sono state superate in un duplice senso. Per un primo verso, il C.S.M. ha svolto indagini in maniera immediata, senza ricorrere all'ispettorato, sulla base di quanto previsto dall'art. 42 del regolamento «interno»: cioè richiedendo informazioni ai consigli giudiziari, ai dirigenti degli uffici ed ai magistrati interessati; invitando magistrati e dirigenti a presentarsi presso le competenti commissioni consiliari; od anche inviando «sul posto» taluni dei suoi componenti. Per un secondo verso, lo stesso Consiglio e specialmente la prima commissione hanno usato senz'altro del potere di inchiesta, non già per istruire i giudizi della sezione disciplinare, ma in vista dei trasferimenti d'ufficio fondati sull'art. 2 del r.d. n. 511.

Ora, le indagini del primo tipo non sembrano determinare notevoli problemi, purché finalizzate al migliore svolgimento di funzioni proprie del Consiglio superiore;

e le stesse audizioni dei più vari magistrati possono giustificarsi, anche ad ammettere che i soggetti convocati abbiano l'obbligo di presenziare, se non altro per ciò che riguarda i dirigenti degli uffici giudiziari, in quanto legati al Consiglio da una sorta di vincolo funzionale.

Tutt'altro è invece il discorso da farsi per le inchieste propriamente dette: in ordine alle quali gli stessi fautori della prassi invalsa sul punto riconoscono che essa non ha ricevuto alcuna sistemazione di carattere legislativo. Senonché non giova sostenere l'esigenza di togliere di mezzo lo strumento, senza risalire alle radici del problema, cioè senza coinvolgere le funzioni in vista delle quali il Consiglio si avvale del potere di inchiesta. Più precisamente, le inchieste della prima commissione fanno tutt'uno con la potestà di dare applicazione all'art. 2, secondo comma, del decreto sulle «guarantigie»; e solo una profonda revisione delle norme sul trasferimento d'ufficio può dunque consentire che venga novellato anche il regime delle corrispondenti indagini.

B) Secondo la lettura degli artt. 105 e 110 che la Corte costituzionale ha più volte proposto, Ministro e Consiglio concorrono inoltre — sia pure su diversi piani — all'amministrazione degli apparati giudiziari. Anche in questo campo, il Ministro rimane pertanto responsabile dell'efficienza dell'organizzazione giudiziaria e, in particolare, della sua corrispondenza alle previsioni di legge, mediante l'utilizzo di tutte le risorse — materiali, finanziarie e personali — che le leggi stesse pongono a disposizione della giustizia.

In primo luogo, di qui si ricava la legittimità, se non addirittura l'indispensabilità, della normativa per cui le piante organiche «sono stabilite con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Ministro per la grazia e giustizia, previo parere del Consiglio superiore della magistratura, entro i limiti del ruolo organico» (cfr. l'art. 1 della legge 4 gennaio 1963, n. 1). A sostegno di questa disciplina vale, in effetti, l'argomentazione della Corte — contenuta nella sent. n. 168 del 1963 — onde al Consiglio non spetta «una autonomia integrale, compresa quella finanziaria, riguardante l'ordine giudiziario»; sicché la competenza del Ministro non può essere cancellata — *de jure condendo* — neanche appellandosi all'esigenza di unificare la «politica del personale».

In secondo luogo, va considerato l'intreccio delle attribuzioni consiliari e ministeriali, che oggi si determina quanto all'assegnazione delle sedi per tramutamento. Originariamente, l'art. 192 dell'ordinamento giudiziario si limitava a statuire che «la vacanza di sedi giudiziarie» fosse annunciata sul bollettino ufficiale del Ministero (salva l'omissione dell'annuncio stesso «per necessità di servizio»). Sul punto, peraltro, ha indirettamente inciso la sent. n. 168 del 1963, con cui la Corte costituzionale ha dichiarato illegittima la previsione della legge istitutiva che escludeva «l'iniziativa del Consiglio superiore» nelle materie di sua competenza; ed effettivamente la prassi è ora nel senso che l'annuncio disposto dal Ministro dev'essere a sua volta preceduto dalla richiesta consiliare di pubblicazione di un elenco di vacanze (si vedano — da ultimo — le circolari del 9 marzo 1982 e del 22 luglio 1988). Senonché resta aperto il problema delle vacanze non deliberate dal Consiglio — nei termini adombrati dall'art. 23 del regolamento «interno» — quand'anche nella pianta organica figurino ulteriori posti liberi. Quanto meno *de jure condendo*, la questione potrebbe venire affrontata in due modi: cioè consentendo al Ministro di aggiungere altre vacanze, rispetto all'elenco deliberato dal Consiglio; o valorizzando — viceversa — il principio di collabora-

zione sotto forma di preve e obbligatorie proposte ministeriali, sulle quali il Consiglio dovesse pronunciarsi, motivando l'eventuale diniego di copertura e quindi assumendosi la conseguente responsabilità.

In terzo luogo, va ricordata a questo punto la controversa previsione dell'art. 17, primo comma, della legge istitutiva, per cui «tutti i provvedimenti riguardanti i magistrati sono adottati ... con decreto del Presidente della Repubblica controfirmato dal Ministro» (ovvero con decreto del Ministro stesso). Quasi subito impugnato per pretesa violazione dell'art. 105 Cost., quel disposto è stato mantenuto fermo dalla Corte costituzionale. Secondo la motivazione della sent. n. 168 del 1963 (ripresa dalla sent. n. 44 del 1968), gli atti in questione «debbono assumere», dato il loro carattere sostanzialmente amministrativo, «la forma che, sulla base dei principi fondamentali del sistema, è prescritta per i provvedimenti del genere»: così consentendo, fra l'altro, il «controllo finanziario» della Corte dei conti. Ma la decisione della Corte costituzionale non ha affatto troncato le dispute concernenti l'opportunità del citato art. 17, come pure l'interpretazione di esso. Nel primo senso, la recente relazione del C.S.M. sullo «stato della giustizia» insiste nella tesi che si tratti d'una inutile «complicazione» procedurale; e quindi propone che si attribuisca «piena e formale autonomia ai provvedimenti del Consiglio», prevedendone la sottoscrizione da parte del «solo Vicepresidente». Nel secondo senso, non sono mancate le pronunce con le quali vari giudici amministrativi hanno ammesso la diretta impugnabilità di talune deliberazioni consiliari: sia perché lesive di posizioni giuridicamente garantite, pur non essendo destinate a tradursi in corrispondenti decreti; sia anche perché considerate conclusive — a tutti gli effetti — dei relativi procedimenti (v. rispettivamente la dec. 30 maggio 1978, n. 522 della IV sez. del Consiglio di Stato e la sent. 24 novembre 1986, n. 376, del T.A.R. Puglia, sez. Lecce).

Tuttavia, non può esser condiviso l'assunto del Consiglio, onde l'esigenza di una testuale interpretazione ed applicazione dell'art. 17, primo comma, sarebbe «ormai largamente superata», tanto in dottrina quanto in giurisprudenza. Al contrario, ancora negli ultimi anni prevale nettamente l'indirizzo giurisprudenziale per cui le decisioni in esame non sono impugnabili *ex se*, ma vanno trasfuse in un atto che le recepisca e questo orientamento sembra destinato a consolidarsi ulteriormente, essendo stato ormai fatto proprio dal T.A.R. Lazio, cioè dall'unico giudice amministrativo di primo grado tuttora competente in materia, oltre che da parte del Consiglio di Stato (v. rispettivamente — per esempio — la sent. 9 aprile 1988, n. 465, della I sez. e la dec. 12 luglio 1989, n. 464, della IV sez.). D'altro canto, non vale obiettare che i decreti presidenziali o ministeriali vanno adottati — ai sensi dello stesso art. 17, primo comma — «in conformità delle deliberazioni del Consiglio superiore». Un tale inciso comporta, in effetti, che al Consiglio appartenga la fase costitutiva dei provvedimenti di cui si discute, ad esclusione di ogni modifica autoritativamente introdotta dal Presidente della Repubblica oppure dal Ministro; ma non riduce i decreti perfettivi del procedimento ad altrettanti atti dovuti limitatamente, s'intende, alle deliberazioni che vengono ritenute illegittime (né implica — secondo la Commissione presidenziale — che l'organo firmante e quello controfirmante dispongano sul punto d'una mera richiesta di riesame). Al limite, quanto meno nell'ipotesi d'una palese incompetenza delle delibere consiliari da recepire (ovvero di aperta contraddizione con pronunce

giurisdizionali definitive), non si potrebbe negare a priori che il Presidente della Repubblica e/o il Ministro siano in grado di opporre un veto assoluto: il primo, nell'esercizio di quella funzione di garanzia che rappresenta — per comune avviso — la ragion d'essere della sua veste di Presidente del Consiglio (come sembra essersi verificato nel caso del rifiuto opposto dal Presidente Pertini — il 18 giugno 1983 — quanto alle nomine a magistrato di cassazione disposte dal C.S.M. dopo la sent. n. 86/1982 della Corte costituzionale); il secondo, quando siano messe in gioco le responsabilità giuridiche del ministro stesso, con particolare riguardo alla necessità che le deliberazioni del Consiglio vengano ricondotte nel contesto della pianta organica, verificando la copertura delle spese che stanno per esserne causate.

Del resto, è sempre al Ministro che spetta una qualche discrezionalità nella determinazione del tempo in cui deve darsi esecuzione alle deliberazioni stesse. In particolare modo, continuano a rientrare nella competenza ministeriale le anticipazioni o le posticipazioni del termine per l'assunzione delle funzioni da parte dei magistrati, in conseguenza dei provvedimenti del Consiglio (cfr. l'art. 10 dell'ordinamento giudiziario, richiamato dall'art. 63, secondo comma, del D.P.R. n. 916 del 1958; e vedi, altresì, la dec. 18 dicembre 1968, n. 781, della IV sez. del Consiglio di Stato). Anche a questi specifici effetti, cioè, ritrova applicazione il criterio che fa valere le potestà e le responsabilità ministeriali, circa le valutazioni sulla corrispondenza dell'organizzazione giudiziaria a quanto disposto dal legislatore.

C) Per concretare quel «rapporto di collaborazione» che lega il Ministro al Consiglio superiore, la legge n. 195 consente al Ministro stesso di «formulare richieste» od «osservazioni», che il Consiglio è chiamato a tenere presenti (cfr. il primo e il secondo comma dell'art. 11 di tale legge). Ma la Commissione presidenziale propende a ritenere che il rapporto potrebbe utilmente venire potenziato: sia prevedendo casi di deliberazioni consiliari da adottare con la necessaria partecipazione consultiva del Ministro (od eventualmente di un sottosegretario di volta in volta delegato); sia anche depennando quel passo dell'art. 16 della legge istitutiva, che vieta comunque al Ministro di «essere presente alla deliberazione» (il che suona ormai assurdo, da quando è invalso il principio della pubblicità delle sedute del C.S.M.).

È sempre in questo quadro che si colloca, poi, il «concerto» fra il Ministro e la competente commissione del Consiglio, quanto al conferimento degli «uffici direttivi», nei termini prescritti dal terzo comma del citato art. 11. In sede applicativa, il potere ministeriale ha subito però una serie di vicende e di progressivi ridimensionamenti: in un primo tempo, infatti, si riteneva che il Ministro fosse così posto in grado di esercitare una sorta di veto, senza che il *plenum* potesse discuterne preventivamente, per non compromettere la libertà e la segretezza del voto sulle finali delibere di sua competenza; in un secondo tempo, l'esigenza di lasciare spazio all'autonoma iniziativa del Consiglio, in linea con la sent. n. 168 della Corte costituzionale, ha portato alle proposte di altrettante rose di nominativi da parte della commissione consiliare; in un terzo tempo, ha prevalso la prassi consistente nel far precedere il «concerto» da un «avviso» che l'intero Consiglio, votando preventivamente sui nomi dei candidati, esprime alla commissione, dopo di che il Consiglio stesso ridelibera in via definitiva, sulla base della relazione che gli viene presentata (v. ora, in tal senso, l'art. 22 del regolamento «interno»).

A fronte delle impugnative di chi riteneva violato l'art. 11, terzo comma, della legge n. 195, la giurisprudenza amministrativa ha finora replicato che i «contatti informali» fra la commissione competente ed il *plenum* non altererebbero la logica della procedura prevista dalla legge per il conferimento degli uffici direttivi: entro la quale il momento costitutivo si risolverebbe pur sempre nella conclusiva deliberazione consiliare. Ma resta il fatto che l'assenso ministeriale, ormai condizionato dal previo avviso del Consiglio, rischia di perdere il suo potenziale valore; tanto è vero che nella più recente relazione sullo «stato della giustizia» lo si considera — in linea con le tesi espresse dal Ministro stesso — «un istituto ormai privo di giustificazione».

Anche in questo campo, dunque, è lecito pensare che occorra riscrivere la legge, tenendo conto sia delle attribuzioni spettanti al C.S.M. in vista dell'art. 105 Cost., sia del pericolo di un blocco cui potrebbe condurre l'applicazione letterale del «concerto», sia — per converso — delle responsabilità ministeriali coinvolte nella copertura di uffici come quelli direttivi, che svolgono funzioni prevalentemente organizzative. Per bilanciare esigenze siffatte, la strada maestra sembra esser quella consistente nel prevedere un parere ministeriale obbligatorio, ma non vincolante, che il Ministro potrebbe esprimere sulle valutazioni e sulle conclusioni della commissione competente, in una fase comunque antecedente qualsivoglia presa di posizione del *plenum*.

11.

PARERI, PROPOSTE ED «ESTERNAZIONI»
DEL CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA

A) Ma la «collaborazione» fra Consiglio e Ministro opera, inoltre, a tutt'altri effetti: cioè per attivare, mediante il Ministro stesso, una serie di rapporti fra il C.S.M. e le Camere del Parlamento.

Il supporto legislativo che offre fondamento a quest'ultimo tipo di attività consiliari — al di là delle espresse previsioni costituzionali, ma senza contraddire il titolo V della Costituzione — è rappresentato dall'art. 10, penultimo comma, della legge istitutiva: ai sensi del quale il Consiglio «può fare proposte al Ministro ... su tutte le materie riguardanti l'organizzazione e il funzionamento dei servizi relativi alla giustizia»; e, parallelamente, «dà pareri al Ministro sui disegni di legge concernenti l'ordinamento giudiziario, l'amministrazione della giustizia e su ogni altro oggetto comunque attinente alle predette materie». Stando alla lettera di tali disposizioni, parrebbe dunque che le funzioni propositive e consultive del C.S.M., per quanto di ampia portata, siano oggettivamente circoscritte, anziché abbracciare la somma delle materie attinenti alla giustizia sulle quali il Governo può assumere l'iniziativa legislativa. Senonché, nella prassi, il Ministro ha interpretato con larghezza la norma che gli consente di acquisire i pareri consiliari; ed anche il Consiglio ne ha dato atto, nella recente relazione sullo «stato della giustizia», ricordando di essersi espresso su una serie di riforme processuali, fuoriuscenti «dallo schema dell'art. 10».

Resta il fatto che il rapporto Consiglio — Ministro — Parlamento si presta — *de jure condito* — a coinvolgere i soli «disegni» in senso stretto, pertinenti alla sfera dell'iniziativa governativa. Ma nulla vieta, fin d'ora, che le relazioni con il potere legislativo si stabiliscano in maniera più diretta, sotto forma di indagini conoscitive disposte dalle competenti commissioni parlamentari (cui si riferisce l'art. 13, secondo comma, dell'attuale regolamento consiliare «interno»). Se poi si volessero istituire particolari e più stabili procedure di collegamento fra le Camere e il Consiglio, diverrebbe evidentemente indispensabile integrare i regolamenti parlamentari (secondo l'esempio offerto da ordinamenti stranieri, come quello spagnolo) trattandosi di una materia che l'art. 64 Cost. riserva alla disciplina dei regolamenti stessi.

Conclusioni in parte analoghe valgono per quelle periodiche relazioni sullo «stato della giustizia», che il Consiglio ha prodotto a partire dalla fine degli anni '60. Originariamente, si era tentato di stabilire a questo modo un collegamento diretto fra il C.S.M. e le Camere; e precisamente a tal fine il Consiglio aveva progettato di creare una «Commissione speciale per i rapporti con il Parlamento» (oltre che con il Gover-

no). Ma l'iniziativa era stata bloccata dal Presidente Saragat, per l'essenziale motivo che essa avrebbe potuto generare «una situazione di responsabilità politica del Consiglio superiore» verso le Camere medesime, esorbitando comunque dalla tassativa elencazione delle attribuzioni consiliari, dovuta alla Costituzione ed alla legge attuativa. In particolar modo, la lettera presidenziale sottolineava come, a questa stregua, gli stessi rapporti con il Governo dovessero svolgersi soltanto a mezzo del Ministro per la giustizia.

Proprio di qui traeva lo spunto, tuttavia, l'ordine del giorno approvato dal Senato il 29 gennaio 1969: in cui si definiva «sommamente opportuno» che il Ministro presentasse una propria relazione annuale sullo stato della giustizia, allegando «analoga relazione del Consiglio superiore della magistratura». L'idea di una immediata relazione fra il Consiglio e le Camere veniva così abbandonata; ed anche il Ministro condivideva questa impostazione — costruttiva e riduttiva nel medesimo tempo — insistendo nell'assunto per cui «non rientra nella previsione del nostro sistema costituzionale la proposta che il procuratore generale e lo stesso Consiglio superiore della magistratura riferiscano direttamente al Parlamento, dal momento che non essi ma solo il Ministro è responsabile di fronte alle Camere». È degno di nota che su questa linea si collochi, ora, l'art. 28 del vigente regolamento consiliare «interno»: il suo primo comma, infatti, precisa testualmente che «il Consiglio redige una relazione sullo stato dell'amministrazione della giustizia in conformità all'ordine del giorno approvato dal Senato della Repubblica il 29 gennaio 1969»; ed il quarto comma aggiunge, coerentemente, che «la relazione è trasmessa al Ministro di grazia e giustizia», oltre che «pubblicata nel Notiziario del Consiglio superiore della magistratura o in apposito supplemento». Il che lascia intendere come le relazioni in esame cerchino di rintracciare il loro fondamento nell'art. 10, penultimo comma, della legge istitutiva, sia pure interpretato con la massima ampiezza.

È il caso di chiedersi, però, se la soluzione in atto sia soddisfacente ed adeguata allo scopo (salvo che si voglia negare alla radice l'opportunità di relazioni siffatte). Effettivamente, il ricordato ordine del giorno, quale che possa esserne l'attuale operatività, non bastava e non basta a vincolare il Ministro; sotto un certo aspetto, anzi, esso potrebbe risultare controproducente, dal momento che le relazioni consiliari vi sono strettamente collegate alle corrispondenti relazioni ministeriali, sicché la mancata redazione e presentazione delle seconde potrebbe — alla lettera — fungere da condizione sospensiva delle prime. Anche in questo campo si mostra perciò necessario intervenire per legge, facendo gravare sul Ministro l'obbligo di trasmettere alle Camere le periodiche relazioni del Consiglio (da redigere con cadenze pluriennali piuttosto che annuali), unitamente alle proprie osservazioni, poco importa se tali da risolversi in vere e proprie controrelazioni.

Altra, invece, sarebbe pur sempre la posizione delle Camere, che resterebbero ovviamente sovrane, non soltanto nel dare o meno seguito alle proposte consiliari, ma nel prenderle o meno in esame. A questi stessi effetti, ove si volesse rendere più saldo e produttivo il collegamento di cui si discute, occorrerebbe dunque prevederlo e disciplinarlo per mezzo dei regolamenti parlamentari.

B) Conclusivamente, nell'analizzare le varie attribuzioni del C.S.M., bisogna darsi carico del cosiddetto potere consiliare di esternazione. In verità, non si tratta di una

funzione assimilabile alle altre sin qui considerate. Oltre che ignorata dalla legge, l'esternazione intesa in senso stretto non si inserisce in alcun procedimento giuridicamente regolato, né dunque concorre alla formazione di alcun atto produttivo di specifici effetti, in base alle norme sia legislative che regolamentari concernenti i veri e propri poteri del Consiglio. Per meglio dire, il richiamo alla legge istitutiva od al regolamento «interno» potrebbe rivelarsi produttore, qualora si inserissero nel novero delle esternazioni anche gli atti mediante i quali certe deliberazioni del Consiglio vengono portate a conoscenza degli interessati: come nel caso delle trasmissioni di proposte o di pareri, ai sensi dell'art. 10, secondo comma, della legge istitutiva, oppure dell'emanazione e pubblicazione delle circolari consiliari, in applicazione dell'art. 15 del regolamento. Ma un concetto così ampio rischierebbe di creare confusione entro una serie di attività profondamente eterogenee, ognuna delle quali ha già formato — oltre tutto — il tema di apposite parti della presente relazione.

Se invece i frutti dell'esternazione vengono fatti consistere in quegli atti a forma libera e senza destinatari determinati, che prendono generalmente il nome di documenti o di mozioni, ci si trova in presenza di tre categorie, talora sovrapposte le une alle altre, che hanno in comune la manifestazione di opinioni espresse dal Consiglio nell'esplicazione del ruolo che esso rivendica ormai da gran tempo. In primo luogo, cioè, vi sono i documenti consiliari concernenti la natura, la posizione, le competenze, l'organizzazione e il funzionamento del Consiglio stesso (talora trasfusi in pareri o in relazioni «sullo stato della giustizia», nel qual caso valgono le considerazioni già svolte nella lettera A) del presente paragrafo). In secondo luogo, si danno le più varie prese di posizione — assunte anche in forma di «proteste» — sull'adeguatezza delle strutture giudiziarie, sui problemi generati dalla criminalità organizzata, su ogni altro tema pertinente all'amministrazione della giustizia inclusi lo stato giuridico e lo stesso trattamento economico dei magistrati, con il rischio che il C.S.M. si confonda talvolta con organismi di rappresentanza sindacale (fatta sempre eccezione per le formali applicazioni dell'art. 10 della legge istitutiva). In terzo luogo, stanno invece le difese d'ufficio di magistrati ordinari nell'esercizio delle loro funzioni, a fronte dei più vari attacchi esterni: dalle critiche svolte attraverso i mass-media, al limite della denigrazione o della calunnia, fino alle censure provenienti da altri poteri dello Stato, se tali da minare la credibilità dei magistrati stessi o da squilibrare gli aspetti dell'ordine giudiziario.

Ora, la Commissione non reputa che le due prime fattispecie diano luogo a gravi ragioni di difficoltà. In varie ipotesi, anzi, non occorre nemmeno cimentarsi frontalmente con la tanto discussa questione del ruolo spettante al C.S.M. Basta infatti rilevare che i medesimi obiettivi potrebbero venire perseguiti nelle forme previste dall'art. 10, penultimo comma, della legge n. 195, soprattutto ricorrendo allo strumento delle «proposte» e curando la loro diffusione, od anche avvalendosi della relazione sullo «stato della giustizia»; sicché si può rispondere, anche in tal senso, invocando l'esistenza di attribuzioni consiliari strumentali o implicite. Del resto, giova ricordare che una qualche esternazione, pertinente all'area delle rispettive competenze, viene effettuata nella prassi dalla generalità degli organi costituzionali e di rilievo costituzionale, per non dire di molti collegi amministrativi, dotati o non di rappresentanza politica o categoriale. Nel caso del C.S.M. si aggiunge oltre tutto il fattore consistente nella pubblicità delle sedute del *plenum* (sebbene occorra distinguere fra le ma-

nifestazioni di pensiero dei singoli consiglieri e le mozioni fatte proprie dall'intero Consiglio).

Più arduo è il problema delle esternazioni intese a tutelare l'indipendenza o il prestigio o la credibilità di singoli magistrati o del complessivo ordine giudiziario. Sotto quest'ultimo aspetto, in verità, non solo la Carta costituzionale e la legge istitutiva, ma neanche le disposizioni regolamentari «interne» offrono appigli testuali di sorta (altro essendo il caso delle «risoluzioni» previste dall'art. 15 reg. cit.). In presenza di attività «che potremmo chiamare libere» — come notava il Presidente Cossiga — la definizione del ruolo del Consiglio diviene dunque centrale ed ineludibile, giacché non si danno attribuzioni consiliari tipiche, cui tali esternazioni si prestino ad essere agganciate.

Per quanti ravvisano nel C.S.M. un organo fundamentalmente destinato a svolgere compiti di alta amministrazione, fondati in ogni caso — sia pure sotto forma di funzioni connesse o presupposte o consequenziali — sulla Costituzione o sulla legislazione attuativa, la conclusione dev'essere di segno negativo; sicché non spetta al Consiglio, ma eventualmente all'Associazione nazionale magistrati, muoversi in difesa dei magistrati stessi, che si ritengano indebitamente aggrediti. Altro è invece il giudizio di chi considera il C.S.M. quale organo rappresentativo, in diretta applicazione dell'art. 104 Cost. È ben vero che d'una piena rappresentatività del collegio non si può comunque ragionare, giacché lo impedisce — come ha rilevato la Corte costituzionale, nella sent. n. 142 del 1973 — «la presenza nel Consiglio di membri non tratti dall'ordine giudiziario e la particolare disciplina costituzionale dettata quanto alla presidenza di esso». Ma la posizione del C.S.M. viene altresì ricostruita — secondo una tesi sostenuta anche in seno alla Commissione presidenziale — nei termini di una rappresentanza delle esigenze generali di indipendenza e di buon funzionamento dell'ordine, fatte sempre salve le decisioni spettanti alle leggi, piuttosto che di una rappresentatività nel senso stretto. Ed è appunto in tal modo che si cerca di giustificare le stesse esternazioni consiliari volte a tutelare le persone dei magistrati ordinari.

Anche per chi assume quest'ultima prospettiva — come il C.S.M. ha costantemente fatto — restano peraltro da risolvere i problemi inerenti al bilanciamento dei valori così tutelati con diverse e contrapposte esigenze o competenze costituzionalmente rilevanti. Valgano tre esempi, non del tutto scolastici: primo, che nel difendere l'operato di un determinato giudice, il C.S.M. finisca per menomare l'autonomia di giudizio degli organi giurisdizionali chiamati a riesaminare i provvedimenti del giudice stesso; secondo, che i documenti o le mozioni consiliari incidano sulle competenze degli organi dai quali sono poste in essere le azioni o le decisioni disciplinari; terzo, che in tal modo siano messe in discussione responsabilità ministeriali o presidenziali, in ordine alle quali debba pronunciarsi il Parlamento (inclusa l'ipotesi dei reati commessi da Ministri, per i quali è ora necessaria un'apposita autorizzazione parlamentare). Non è accidentale che appunto nei rari casi del genere le esternazioni consiliari, già effettuate o semplicemente preannunciate, abbiano dato luogo a critiche e contrasti, esterni ed interni al Consiglio. Fino a quando ci si limita a sostenere in generale che altro è il diritto di critica, altro la denigrazione dei magistrati, le opinioni espresse dal Consiglio non sono atte a causare lesioni di sorta, anche perché si risolvono nella riaffermazione di concetti più volte sottolineati dalla giurisprudenza costituzionale.

Viceversa, allorché le esternazioni rischiano di compromettere i controvalori testé ricordati, le reazioni possono dirsi fisiologiche. L'assunto formulato dal C.S.M. il 19 dicembre 1985 — sulla base del discorso presidenziale d'insediamento del Consiglio medesimo — per cui l'organo in questione è il «punto di riferimento indispensabile, al quale i magistrati tutti possono rivolgersi per ottenere guida, orientamento, sostegno per i loro comportamenti quali membri dell'ordine giudiziario», si presenta — insomma — accettabile od inaccettabile, secondo il vario significato che si attribuisca all'espressione «guida» e secondo le varie implicazioni che se ne ricavano.

Ad aggravare la delicatezza del problema concorre, inoltre, la circostanza che l'uso improprio delle esternazioni non si presta ad esser sanzionato nella forma dei controlli sugli atti consiliari (a meno di immaginare che possa trarne lo spunto un conflitto di attribuzione dinanzi alla Corte costituzionale). Il solo rimedio, necessariamente preventivo rispetto all'effettuazione delle esternazioni stesse, è stato perciò ricercato in sede di formazione dell'ordine del giorno. Ma ciò non ha mancato di suscitare ulteriori problemi (sui quali v. *infra* la lettera C) del paragrafo 13); tanto più che, in quella fase, i documenti o le mozioni consiliari non sono conoscibili nei loro definitivi contenuti ed anzi rimangono eventuali.

12.

DATI COMPARATIVISTICI E PROGETTI
DI REVISIONE COSTITUZIONALE
IN TEMA DI COMPOSIZIONE E DI STRUTTURE
DEL CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA

A) Stando alla logica delle norme costituzionali sulla magistratura, si può ben sostenere che l'istituzione di un organo sul tipo del C.S.M. fosse obbligata nell'an; ma non altrettanto può dirsi, quanto alle singole scelte mediante le quali si sono definite le componenti e le strutture essenziali del Consiglio. Ne danno la prova i lavori preparatori della Costituente, contrassegnati da notevoli incertezze circa gli stessi criteri di composizione del collegio. E ne offrono conferma i modelli adottati negli Stati europei, che, sotto questo aspetto, sono meglio assimilabili all'Italia: vale a dire nell'ordinamento francese ed in quello spagnolo.

In effetti il valore dell'indipendenza dei giudici viene sentito e tutelato in tutti gli Stati di diritto del mondo contemporaneo. Solo in singoli casi, però, si è ritenuta necessaria allo scopo una qualche forma di «autogoverno» della magistratura. Vero è che proprio in Gran Bretagna, dove vige un radicato rispetto per gli organi giurisdizionali e per i loro titolari, le nomine dei giudici sono effettuate — secondo regole diverse nelle varie ipotesi — da parte dell'esecutivo; mentre la stessa inamovibilità dipende dalle valutazioni disciplinari affidate alle Camere del Parlamento oppure al *Lord Chancellor*, sia pure sulla base delle leggi. Per un altro verso, anche nella Repubblica federale tedesca le garanzie disposte a tutela dei giudici sono avvicinabili a quelle operanti in Italia, sol perché fondate sopra una serie di riserve di legge, sia quanto allo *status* dei giudici stessi (cfr. l'art. 98 del *Grundgesetz*), sia per ciò che riguarda la loro rimozione, la loro sospensione od il loro trasferimento (cfr. l'art. 97 GG).

Sostanzialmente dissimile dal caso italiano è anche — sul punto — l'ordinamento francese, malgrado la Costituzione del 1958, seguendo in ciò il precedente rappresentato dalla Carta costituzionale del 1946, continui a prevedere un apposito Consiglio superiore della magistratura, presieduto dal Presidente della Repubblica (cfr. l'art. 65 Cost. cit., come pure l'art. 34 della Costituzione della quarta Repubblica). Da un lato, i provvedimenti relativi ai pubblici ministeri spettano in Francia al Ministro della giustizia; sicché quel Consiglio — come anche quello spagnolo — ha competenza per la sola magistratura giudicante. D'altro lato, lo stesso organo che sulla carta presiede il C.S.M. esercita anche il potere di nomina di tutti i suoi membri, sia pure sulla base di proposte provenienti nella più parte dei casi dalle magistrature interessate (cfr. l'art.

65, secondo comma, Cost., nonché la legge organica approvata con ordinanza n. 1271 del 1958). Ma da vicepresidente funge il Ministro della giustizia, che in concreto esercita le funzioni presidenziali: dal che una soluzione che la Costituzione italiana ha evitato con estrema cura, considerandola incompatibile con la compiuta indipendenza dell'organo di garanzia del giudiziario, malgrado il rapporto di collaborazione che in Italia continua a collegare il Ministro al Consiglio.

Fra tutti, quanto alle modalità di nomina, il sistema più vicino al nostro era quello spagnolo; almeno fino a quando i dodici membri togati del «Consiglio generale del potere giudiziario» — previsto dall'art. 122, secondo comma, della Costituzione del 1978 — venivano eletti dai giudici, in base alla legge organica n. 1 del 1980 (mentre gli altri otto membri sono tuttora designati — in parti eguali — dal Congresso e dal Senato). Senonché la vigente legge organica n. 6 del 1985 ha radicalmente innovato sul punto, prevedendo l'elezione parlamentare — a Camere separate — di tutti i consiglieri, laici e togati, pur ferma restando la proporzione costituzionalmente prevista; e due consecutive sentenze del Tribunale costituzionale hanno ritenuto la legittimità di quest'ultima soluzione, sebbene difforme dalla probabile intenzione dei costituenti. Inoltre, peculiare è il rapporto che nell'ordinamento spagnolo intercorre tra il Consiglio ed il suo presidente, che viene non soltanto eletto ma anche eventualmente revocato dai consiglieri, per «evidente incapacità o per grave inadempimento dei suoi doveri» (cfr. l'art. 126 della vigente legge organica).

B) In questo quadro, è abbastanza naturale che anche in Italia non siano mancate — soprattutto negli ultimi anni — le proposte di revisione costituzionale, intese a modificare la composizione e le strutture del C.S.M., lasciando invece fundamentalmente intatti il ruolo e le funzioni del Consiglio stesso: proposte cui giova accennare, in estrema sintesi, per rendere meno incompleto il presente discorso.

La comune ragion d'essere delle tesi sostenute e dei progetti presentati in tal senso consiste nell'esigenza, sottolineata moltissime volte nelle più varie sedi politiche e parlamentari, di «spoliticizzare» l'operato del Consiglio, con particolare riguardo ai nessi riscontrabili fra i consiglieri togati e le correnti dell'Associazione nazionale magistrati. Quale che sia la fondatezza di una tale premessa — contestata dal C.S.M. in nome dell'intima e crescente «politicalità» della funzione giudiziaria — essa ha generato due grandi tipi di proposte. Per un verso, cioè, si è sostenuto — specialmente nella Commissione Bozzi — che occorrerebbe spostare a vantaggio dei consiglieri laici il presente riparto dei seggi nel Consiglio, prendendo lo spunto dal progetto di Costituzione, in cui si prevedeva che una metà dei membri del C.S.M. fosse designata — per sette anni — «da tutti i magistrati fra gli appartenenti alle diverse categorie», l'altra metà «dall'Assemblea Nazionale fuori del proprio seno» (cfr. l'art. 97, secondo comma, del testo elaborato dalla Commissione dei 75). Per un altro verso, le proposte presentate nel corso dell'attuale legislatura hanno invece puntato — seguendo le orme di precedenti progetti — sulla nomina di una quota dei consiglieri, oscillante fra un decimo ed un terzo del numero complessivo (ad esclusione dei membri di diritto), da parte del Presidente della Repubblica.

Qualora l'idea di una revisione costituzionale dovesse prendere piede, la Commissione presidenziale sarebbe però dell'avviso di privilegiare la seconda piuttosto che la prima strada. Accrescere la quota dei consiglieri da eleggere a Camere riunite signi-

ficherebbe, infatti, rendere ancor più prevedibile ed agevole — rispetto alla prassi già in atto — la spartizione dei seggi tra i gruppi parlamentari: secondo una logica che colliderebbe con l'obiettivo della «spoliticizzazione», mirando se mai ad attenuare la temuta separatezza dell'ordine giudiziario e del suo Consiglio dagli altri poteri dello Stato. Per contro, sarebbe assai minore la carica politica delle nomine direttamente effettuate dal Presidente della Repubblica, che potrebbero — oltre tutto — essere disciplinate in modo da mantenere l'attuale proporzione fra consiglieri laici e consiglieri togati (fissando anche criteri tendenti ad ostacolare intromissioni delle forze politiche organizzate sul piano nazionale). Ma il potere di nomina così conferito al Presidente sarebbe difficilmente conciliabile — per la Commissione presidenziale — con la presidenza del collegio attualmente prevista dagli artt. 87, decimo comma, e 104, secondo comma, Cost.; sicché la revisione dovrebbe, a questo punto, essere quanto meno duplice.

C) Effettivamente, anche sulla presidenza del Consiglio superiore si è molto discusso: dapprima in seno all'Assemblea costituente, quindi nella Commissione Bozzi, da ultimo in vista dei ripetuti contrasti fra il C.S.M. e il suo Presidente, che hanno caratterizzato gli anni '80, già sul finire del settennato di Pertini. A favore della presidenza del Capo dello Stato milita l'idea, tuttora assai diffusa nella letteratura giuridica, che il Presidente stesso debba fungere in modo specifico, cioè nell'esercizio di particolari poteri, da garante dell'autonomia e dell'indipendenza della magistratura, nonché da fattore di coordinamento dei poteri dello Stato. Ma ciò non toglie che la previsione dell'art. 104, secondo comma, abbia dato luogo, in sede applicativa, ad una serie di obbiettive ragioni di disagio istituzionale.

In primo luogo, cioè, si è rivelato materialmente impossibile che il Capo dello Stato eserciti in concreto la presidenza del collegio, soprattutto da quando la mole del lavoro svolto dal C.S.M. ha reso assorbente o troppo gravoso lo stesso impegno derivante dalla partecipazione alle sedute del *plenum*: il che basta a spiegare la delega della generalità delle attribuzioni presidenziali al vicepresidente, rinnovata — da ultimo — mediante un decreto del 28 luglio 1990; ma apre, nel contempo, il problema di come la prassi in questione sia compatibile con la legge n. 195 del 1958, che non sembra avere concepito la presidenza del Consiglio in termini meramente simbolici e che viene anzi interpretata — da una corrente dottrinale — nel senso di permettere le sole delegazioni attinenti all'ordinaria amministrazione.

In secondo luogo, il Presidente che prendesse parte a determinate deliberazioni consiliari correrebbe comunque il rischio di essere troppo coinvolto in decisioni settoriali, che altrimenti esorbiterebbero del tutto dalla logica delle norme costituzionali relative alle competenze ed alla responsabilità del Capo dello Stato; ed il coinvolgimento sarebbe ancor meno accettabile — come si è ricordato (v., *retro*, il paragrafo 8) — qualora si trattasse di presiedere la sezione disciplinare.

In terzo luogo, sono ben note le dispute che hanno avuto per tema la determinazione dell'ordine del giorno: verosimilmente, questioni analoghe potrebbero anche insorgere nel rapporto fra il Consiglio ed un presidente eletto nel suo seno, almeno fino a quando non fosse stata integrata e chiarita la disciplina della materia; ma nel momento attuale controversie del genere danno una qualche concretezza, addirittura,

all'ipotesi che venga sollevato un formale conflitto fra il C.S.M. ed il Capo dello Stato, proposto all'esame della Corte costituzionale.

In quarto luogo, è da molti anni in discussione l'intera tematica dei controlli presidenziali sugli atti del Consiglio che la legge sottopone alla firma del Capo dello Stato: paradossalmente, infatti, proprio la circostanza che il Presidente della Repubblica detenga la presidenza del Consiglio superiore ha fatto dubitare non soltanto del potere presidenziale di veto, quanto alle delibere macroscopicamente viziate nella loro legittimità, ma della stessa richiesta di riesame, che il primo componente del collegio non potrebbe imporre a carico del collegio medesimo.

In quinto luogo, è anche a questa stregua che prendono corpo i dubbi sullo scioglimento del Consiglio, essendo per lo meno singolare che il presidente di un organo collegiale possa — da solo — disporre la dissoluzione.

Nel caso che tali inconvenienti e tali problemi risultassero insuperabili allo stato attuale dell'ordinamento, la soluzione non dovrebbe peraltro consistere — ad avviso della Commissione presidenziale — nell'abrogare integralmente gli artt. 87, decimo comma, e 104, secondo comma, della Costituzione. L'esistenza di particolari rapporti fra il Presidente della Repubblica, l'ordine giudiziario ed il rispettivo Consiglio superiore manterrebbe, infatti, una propria ragion d'essere, in vista della tutela dei valori costituzionali pertinenti alla magistratura; sicché i poteri-doveri e le connesse responsabilità presidenziali andrebbero se mai ridefiniti, ma non cancellati del tutto.

Più precisamente, la chiave del ragionamento potrebbe esser formata dalla contrapposizione fra i poteri e gli atti imputati al Presidente della Repubblica e la parte maggiore di quelli rientranti nelle «attribuzioni del Presidente del Consiglio superiore», in base al linguaggio adoperato dalla legge n. 195, per giustificare la sottrazione dei secondi alla regola della controfirma ministeriale (v. rispettivamente gli artt. 17 e 18 della legge citata). Al Capo dello Stato dovrebbero comunque spettare, in altri termini, il controllo sui provvedimenti consiliari, i messaggi indirizzabili al C.S.M., lo scioglimento dell'organo in questione; ed anzi in questo quadro andrebbero fatte rientrare talune attribuzioni attualmente proprie del «Presidente del Consiglio» stesso, quali l'indizione delle elezioni dei componenti magistrati ovvero le richieste di provvedere alla elezione dei componenti di designazione parlamentare, rivolte ai Presidenti delle due Camere. Per contro, andrebbero rimesse ad un consigliere eletto ed eventualmente revocato dal collegio la convocazione e la presidenza di esso (inclusa la determinazione dell'ordine del giorno), istituzionalizzando a questo modo le deleghe oggi conferite al vicepresidente; a meno di ritenere preferibile che il presidente del collegio sia nominato dal Capo dello Stato, entro il collegio stesso, mediante un atto di iniziativa presidenziale.

Nella prospettiva di una siffatta revisione costituzionale, dovrebbe esser poi valutata l'opportunità della previsione per cui «fanno parte di diritto» del C.S.M. «il primo presidente e il procuratore generale della Corte di cassazione» (cfr. l'art. 104, terzo comma, Cost.). I titolari di uffici così gravosi ed importanti si trovano, attualmente, in una situazione d'incompatibilità funzionale con la carica di membro del Consiglio: resa ancor più evidente, nel caso del procuratore generale, dall'azione e dalle istruttorie disciplinari che egli è chiamato ad esercitare ed a compiere. Il che fa capire come non sia peregrina l'idea di estromettere entrambi i componenti di diritto,

pur dandosi carico — in tal caso — dell'opportunità di garantire la presenza nel Consiglio di magistrati degli uffici direttivi della Corte di cassazione e della relativa Procura generale.

D'altronde, qualora si incidesse a questo modo sull'art. 104, verrebbe anche meno il Comitato di presidenza del Consiglio superiore: i compiti del quale potrebbero essere svolti dal solo presidente eletto, salvo che si preferisse ricostituire il Comitato stesso mediante l'elezione di due altri consiglieri. Ma giova rilevare che una riforma di quest'ultimo genere sarebbe possibile fin d'ora, novellando l'art. 2, primo comma, della legge n. 195 e rendendo l'organo in questione — come è stato suggerito da più parti — maggiormente rappresentativo nella sua composizione.

13.

QUESTIONI INERENTI ALLA LEGGE ISTITUTIVA N. 195 DEL 1958

A prescindere dalle modifiche della Carta costituzionale, la disciplina legislativa ordinaria della composizione, dell'organizzazione e del funzionamento del C.S.M. ha determinato e sta determinando una serie di ulteriori problemi e motivi d'insoddisfazione, che potrebbero in più punti consigliare una formulazione diversa.

A) Anzitutto, l'indirizzo mirante a spolticizzare il Consiglio si presta a venire perseguito in modi più semplici di quelli consistenti nella revisione dell'art. 104, quarto comma. Una forte riduzione del numero dei consiglieri eletti — riportato a ventuno od abbassato anche a quindici (se non addirittura a dodici, nell'ipotesi che la sezione disciplinare fosse trasformata in un organo del tutto distinto) — avrebbe di per sé l'effetto di ostacolare la suddivisione del C.S.M. secondo correnti o secondo gruppi parlamentari designanti. Di più: ridimensionamenti del genere concorrerebbero, nel medesimo tempo, a fronteggiare gli attuali inconvenienti determinati dalla elefantiasi del *plenum* ed a generare — in maniera indiretta — l'equivalente di una incisiva riforma elettorale.

Ma una serie di rimedi analoghi potrebbe essere anche ricercata sul terreno delle cause d'ineleggibilità. Per un primo verso, cioè, sarebbe ipotizzabile precludere l'elezione a consigliere, sia laico sia togato, di soggetti che al momento della presentazione delle candidature o all'atto del voto delle Camere riunite detenessero cariche elettive od altri uffici politici di un certo rilievo. Per un secondo verso, si potrebbe escludere l'eleggibilità a parlamentare (nonché la copertura di altre cariche pubbliche di nomina politica) quanto ai membri del Consiglio in carica, sempre che non formi ostacolo l'ultimo comma dell'art. 104 Cost.; potrebbe anzi apparire opportuna — ma non senza gravi problemi di ordine costituzionale — l'ulteriore estensione nel tempo di tali divieti. In entrambi i sensi, lo scopo sarebbe quello di evitare, almeno in qualche misura, che l'appartenenza al C.S.M. sia concepita come il momento di una carriera politica (o come l'occasione per preconstituire determinate posizioni personali); ed è precisamente a questo fine che la legge 12 aprile 1990, n. 74, novellando l'art. 33 della legge n. 195 del 1958, ha recentemente esteso le cause di incompatibilità dei consiglieri.

B) Quanto alle strutture, la Commissione presidenziale si è chiesta se non vi sia contrasto fra l'art. 3 della legge n. 195 e le previsioni contenute in più punti del regolamento «interno». L'art. 3 stabilisce che, «su proposta del Comitato di presidenza, il Presidente del Consiglio superiore nomina all'inizio di ogni anno le Commissioni aventi il compito di riferire al Consiglio, nonché la Commissione speciale di cui all'art. 11, terzo comma» (competente in tema di conferimento degli uffici direttivi).

Da parte sua, il regolamento riafferma il principio per cui spetta al Presidente del C.S.M. stabilire «il numero e le attribuzioni» delle commissioni consiliari, nominandone il presidente ed il vicepresidente (cfr. l'art. 30, primo e secondo comma); ma nel contempo provvede ad individuare e disciplinare una serie di commissioni dotate di particolari compiti, come quella per i trasferimenti e le assegnazioni di sedi, per la riforma giudiziaria e l'amministrazione della giustizia, per il regolamento, per il bilancio del Consiglio, per l'eliminazione e l'inserimento di atti nei fascicoli personali dei magistrati... (v. rispettivamente gli artt. 23, 28, secondo comma, 31, primo comma, 33 reg. cit.).

Per superare l'attuale discrasia, togliendo ogni dubbio in proposito, sarebbe risolutivo riscrivere il citato art. 3, indicando per legge le commissioni permanenti ritenute comunque indispensabili, con riferimento alle funzioni consiliari di rilievo costituzionale; e demandando in modo espresso al regolamento (eventualmente approvato con una maggioranza qualificata) la costituzione di certi tipi di commissioni ulteriori o l'adeguamento delle competenze attribuite alle commissioni già esistenti, se reso necessario dalle corrispondenti modifiche dell'ordinamento giudiziario.

In ogni caso, però, la Commissione presidenziale ritiene che tali collegi — esclusa la sola sezione disciplinare — non potrebbero esercitare funzioni deliberanti, se non sulla base di una revisione costituzionale. Non è concepibile, in altre parole, un pieno parallelismo fra le commissioni consiliari e quelle parlamentari. Ed è in questa luce che appare privo di giustificazioni il disposto dell'art. 41, primo comma, del regolamento, per cui «ogni componente del Consiglio ha facoltà di intervenire alle sedute di ogni commissione e di partecipazione alla discussione, senza, peraltro, prendere parte alle votazioni»: una volta riservata al *plenum* qualunque deliberazione, sulla quale ciascun componente può prendere la parola (cfr. l'art. 49 reg. cit.), non regge infatti l'analogia con le disposizioni dettate sul punto dai regolamenti delle Camere, che hanno particolare riguardo alle commissioni operanti in sede legislativa o redigente.

C) Fra i problemi inerenti al funzionamento del C.S.M., continua a primeggiare la discussa interpretazione delle norme concernenti la determinazione dell'ordine del giorno. Il punto non è stato toccato in modo esplicito dalla legge istitutiva, la quale si limita a statuire che il Presidente «convoca e presiede il Consiglio superiore» (cfr. l'art. 18, n. 3, della legge più volte citata). Alle lacunosità delle previsioni legislative corrisponde, invece, una dettagliata disciplina regolamentare, risultante dagli artt. 45, 46, 47 e 50 del regolamento «interno»; ma questa normativa si dimostra, a propria volta, ambigua e suscettibile di contraddittorie applicazioni.

Da un lato, svolgendo il principio sancito dall'art. 4, primo comma, del regolamento stesso, onde «il Presidente del Consiglio ne convoca e ne presiede le sedute», l'art. 45, primo comma, prescrive il «previo assenso del presidente», affinché l'ordine del giorno predisposto dal vicepresidente possa essere comunicato «a tutti i componenti e al Ministro»; ed il secondo comma, pur prevedendo una forte abbreviazione dei termini «in casi di urgenza», lascia comunque spazio al vicepresidente, perché il Presidente del Consiglio superiore sia materialmente posto in grado di esercitare in tal campo i suoi poteri-doveri. D'altro lato, però, il terzo comma del medesimo articolo precisa che «all'inizio di ciascuna seduta, in caso di particolare urgenza, su proposta di ciascuno dei componenti, il Consiglio può deliberare di aggiungere all'ordine del

giorno della seduta stessa altri argomenti» (salva la richiesta di rinvio che ogni consigliere può avanzare, bloccando così la discussione); e già in questo modo l'assenso presidenziale si presta a venire saltato, posto che il vicepresidente non risulta espressamente vincolato a sentire il Presidente della Repubblica, né sembra tenuto ad imporre il rinvio qualora non riesca a conoscere l'avviso presidenziale nelle vie brevi.

Ciò che più conta, l'art. 46, primo comma, del regolamento, senza far menzione del «previo assenso», dispone che ciascun componente può comunque richiedere l'inserzione di un determinato argomento, aggiungendo che il Consiglio delibera in proposito, fissando eventualmente la data della discussione, quand'anche vi sia l'opposizione del vicepresidente. Del pari, il secondo comma dell'art. 47 aggiunge che il Consiglio delibera «a maggioranza», tanto sull'ordine dei lavori quanto sulle «modificazioni proposte all'ordine del giorno preventivamente comunicato»; mentre l'art. 50, primo comma, consente addirittura che «al termine di ogni seduta» il Consiglio stabilisca, sempre a maggioranza semplice, «la data della sua successiva convocazione e l'ordine del giorno di tale seduta».

Con queste premesse non sorprende che gli interpreti si siano divisi in due correnti fra loro antitetiche. Gli uni non hanno esitazioni nell'affermare, malgrado il previo assenso presidenziale, che il Presidente non avrebbe alcun potere di opporsi alle deliberazioni del Consiglio, cui spetterebbe l'ultima parola nella fissazione dell'ordine del giorno. Gli altri assumono, per contro, che l'assenso rappresenterebbe il necessario momento terminale delle procedure con cui si determina la serie degli argomenti da trattare in ciascuna seduta del Consiglio; senza di che sarebbe impossibile adeguare l'interpretazione del regolamento «interno» alle previsioni normative di base, contenute nella legge istitutiva ed anzi nello stesso art. 104, secondo comma, della Costituzione.

In realtà, qualora si guardi al solo regolamento, sembra difficile sfuggire all'impressione che il *plenum* vi sia concepito — in ultima analisi — come il vero «padrone» dell'ordine del giorno consiliare; sicché gli eventuali dissensi manifestati dal Presidente della Repubblica riescono ad imporsi, se mai, in virtù di un'autolimitazione del Consiglio, dovuta a considerazioni di opportunità. Ma riesce altrettanto evidente che le disposizioni regolamentari debbono fare i conti, in questo campo, con la legge n. 195 e con la Carta costituzionale.

Ora, la Commissione presidenziale è dell'avviso che i poteri di determinazione dell'ordine del giorno, sia pure nella forma dell'assenso, siano insiti nelle previsioni normative che affidano al Capo dello Stato la presidenza del C.S.M.; e dunque non possano venire menomati o negati ad arbitrio, mediante il regolamento consiliare. Ciò non esclude — s'intende — che ogni consigliere possa concorrere con sue richieste alla definizione degli oggetti da trattare, nello svolgimento delle funzioni di competenza del Consiglio, salve le conclusive deliberazioni del *plenum* (e con le precisazioni che seguono nel testo): disposizioni regolamentari del genere sono tanto più congrue, là dove il collegio è chiamato a valersi delle attribuzioni costituzionalmente previste, che non formano l'oggetto di facoltà liberamente esercitabili, bensì di veri e propri poteri-doveri. Ma in ogni caso il Presidente dovrebbe essere posto nella possibilità di manifestare il proprio assenso od il proprio dissenso, ai fini della garanzia costituzionale che gli spetta in questo stesso campo; giacché, diversamente, la presidenza che gli è

conferita verrebbe a mancare di ogni consistenza effettiva, soprattutto in considerazione del fatto che la quotidiana attività di direzione delle discussioni e delle votazioni viene in sostanza esercitata dal vicepresidente.

D'altra parte, allorché si ragiona del necessario assenso presidenziale, non si vuol significare che il Presidente debba a sua volta disporre dell'intera capacità deliberativa del Consiglio, in contrasto con la sent. n. 168/1963 della Corte costituzionale, che ha tolto di mezzo la potestà ministeriale di condizionare — con le sue richieste — le deliberazioni consiliari previste dall'art. 105 Cost. L'atto in esame si colloca, piuttosto, al limite delle funzioni e delle facoltà consiliari, nella tutela delle attribuzioni proprie degli altri poteri dello Stato (assai largamente concepiti, sulla base del secondo alinea dell'art. 134 Cost.); ed è in questo senso che la presidenza del C.S.M. va ricostruita — allo stato attuale dell'ordinamento — secondo principi comuni alla generalità degli organi collegiali con particolare riguardo a quelli dotati di rango o rilievo costituzionale.

Le Camere stesse, che pure si dicono sovrane quanto ai rispettivi ordini del giorno, sono in effetti tenute a seguire procedure ben precise, al termine delle quali si colloca l'annuncio del Presidente a ciascuna assemblea (v. specialmente l'art. 56 reg. Senato, che non consente di alterare il programma così definito, discutendo o votando su temi diversi, se non a maggioranza dei due terzi dei presenti). Di più: ai Presidenti delle assemblee parlamentari compete giudicare sulla ricevibilità dei testi, negare in vari casi l'accettazione e lo svolgimento di ordini del giorno, emendamenti o articoli aggiuntivi, con particolare riguardo all'approvazione della legge finanziaria e della legge di bilancio, nonché alla conversione dei decreti-legge, oltre che limitare lo svolgimento di interrogazioni ed interpellanze (in via esemplificativa, cfr. l'art. 8 reg. Senato e gli artt. 89, 96, 121 e 135 bis reg. Camera). A più forte ragione, quanto meno analoghe dovrebbero dirsi le implicazioni di un'etero-presidenza come quella attribuita dall'art. 104, secondo comma, Cost., relativamente ad un collegio le cui attribuzioni risultano ben più circoscritte di quelle spettanti ai due rami del Parlamento, e ciò senza escludere, naturalmente, le sedute alle quali non partecipi il Capo dello Stato.

Ciò basta per desumerne l'esigenza di legificare anche tali aspetti del funzionamento del C.S.M., troncando i motivi degli attuali contrasti. Sebbene la riserva di legge sia, per questa parte, relativa ed implicita, non può essere infatti accettato — ad avviso della Commissione presidenziale — l'assunto che il problema si presti ad essere integralmente risolto in sede d'interpretazione e di novellazione del regolamento consiliare «interno».

D) Sempre in tema di funzionamento, questioni ulteriori sono derivate dalle recenti previsioni regolamentari sulla pubblicità delle sedute del Consiglio (cfr. l'art. 16 reg. «int.»). Questo criterio, per quanto suscettibile di patire talune eccezioni, ha rappresentato una concausa delle trasformazioni del C.S.M., ormai divenuto una sorta di assemblea parlamentare in scala ridotta. Inoltre, il criterio stesso è stato applicato con molta costanza, sottoutilizzando — nella prassi — le disposizioni che consentono al *plenum* di deliberare «l'esclusione della pubblicità», non solo «quando ricorrono motivi di sicurezza», ma quando «prevalgano ragioni di tutela del diritto alla riservatezza del magistrato o di terzi» (cfr. l'art. 16, secondo comma); il che, peraltro, rimane affidato alle discrezionali valutazioni del Consiglio, senza che gli interessati

abbiano il modo di imporre le proprie ragioni, come invece accade — a quanto sembra — nei procedimenti disciplinari (si veda, in proposito, la sent. 5 luglio 1985 della sezione disciplinare del C.S.M.).

Sebbene controversa in ordine a talune potenziali implicazioni, la regola della pubblicità si è tuttavia consolidata in termini ben difficilmente reversibili, essendo prevalse esigenze di trasparenza e di corretta informazione sui lavori e sulle deliberazioni consiliari, soprattutto nei rapporti fra i singoli consiglieri e i *mass-media*. Verosimilmente lo stesso Parlamento, qualora investito della questione, potrebbe soltanto accentuare la tutela della *privacy* (si pensi alle procedure «paradisciplinari»), rispetto alla vigente disciplina regolamentare. Quanto poi alle udienze della sezione disciplinare, anche il legislatore ordinario dovrebbe tener conto, anzi, della giurisprudenza costituzionale sulla pubblicità nei processi penali e tributari (cfr. le sentt. n. 25 del 1965 e n. 50 del 1989; ma vedi altresì nel senso opposto, con specifico riguardo ai procedimenti disciplinari avverso magistrati, la sent. n. 12 del 1971), nonché dell'art. 6 della Convenzione europea sui diritti dell'uomo: in vista del quale la stessa sezione ha considerato abrogato l'art. 34 del decreto n. 511, che invece imponeva la discussione «a porte chiuse» (v. nuovamente la sent. 5 luglio 1985).

Occorre peraltro evitare che la pubblicità finisca per compromettere la difesa dei provvedimenti consiliari, impugnati nelle sedi giurisdizionali. Rimane ferma, cioè, l'esigenza che gli atti in questione siano dotati di «autonoma motivazione», consistente in una «formula anche sintetica ma chiara», dalla quale sia dato desumere la *ratio* di essi; anziché accontentarsi delle «ragioni poste dai singoli componenti dell'organo collegiale a base di ciascun voto» (vedi in tal senso la dec. 29 ottobre 1987, n. 645, della IV sez. del Consiglio di Stato; *contra*, però, la sent. 22 ottobre 1984, n. 925, della I^a sez. del T.A.R. Lazio). Anche in questa luce, d'altra parte, sarebbe quanto meno inopportuno rendere pubbliche le stesse sedute delle commissioni consiliari: il loro ruolo meramente propositivo ne verrebbe alterato e si moltiplicherebbero, per i giudici amministrativi, le occasioni di colpire le conseguenti deliberazioni del *plenum*, riscontrandole viziate da un qualche eccesso di potere.

E) Le difficoltà in cui si trova il Consiglio superiore, nei rapporti con i giudici amministrativi, sono del resto collegate a fattori processuali: cioè alla mancata legittimazione, attiva e passiva, per effetto della quale il solo Ministro sta in giudizio, là dove si tratti di deliberazioni consiliari recepite per mezzo di decreti presidenziali o ministeriali. Giustamente il Consiglio ha rilevato — nella più recente relazione sullo «stato della giustizia» — che la soluzione in atto non è congrua, dal momento che il vero interessato a resistere, od anche ad appellarsi avverso le sentenze sfavorevoli del T.A.R., è lo stesso organo competente a determinare i contenuti dei provvedimenti in esame; tanto più che il Ministro potrebbe anche seguire una linea difensiva diversa da quella che il Consiglio ritenesse preferibile (se non, addirittura, astenersi dalla costituzione in giudizio o dalla proposizione dell'appello). Ma anche questa è una problematica che non si presta a venire troncata se non dettando un'apposita disciplina legislativa.

Fin d'ora, viceversa, il C.S.M. sembra essere legittimato ad agire e resistere nei conflitti fra i poteri dello Stato, riservati alla giurisdizione della Corte costituzionale. Una volta chiarito che il secondo alinea dell'art. 134 Cost. non riguarda i soli

vertici dei poteri tradizionalmente intesi, né i soli organi sicuramente classificabili fra quelli costituzionali, nulla sembra precludere i ricorsi del Consiglio, proposti per la tutela delle attribuzioni costituzionalmente rilevanti nelle quali si concreta l'autonomia consiliare. Se mai, qualche dubbio investe l'ammissibilità di conflitti instaurati fra il Consiglio superiore ed il suo Presidente, trattandosi di organi che potrebbero considerarsi partecipi del medesimo «potere» (sebbene quella spettante al Capo dello Stato sia pur sempre un'etero-presidenza). Ma non si dovrebbe dubitare, invece, di conflitti come quelli che vedessero contendere il Consiglio superiore e il Ministro della giustizia (ovvero il Governo), nell'interpretazione dell'art. 110 della Costituzione.

Di qui non è dato desumere, però, che il C.S.M. possa avere fin d'ora la rappresentanza processuale del potere giudiziario, quanto ai conflitti coinvolgenti singoli organi dell'ordine stesso. L'orientamento della Corte costituzionale, ormai consolidato nel senso che la legittimazione processuale spetti a ciascuno degli organi volta per volta interessati, e la circostanza che siano in discussione funzioni giurisdizionali inducono infatti a pensare che il Consiglio non possa venir legittimato a sostituirsi ai singoli giudici ordinari, se non attraverso una norma di rango costituzionale.

F) Restano, ancora, i dilemmi sollevati dall'art. 31 della legge istitutiva, relativamente allo scioglimento del Consiglio superiore. La previsione che il Consiglio venga sciolto con decreto del Presidente della Repubblica, «qualora ne sia impossibile il funzionamento», ha generato anzitutto problemi di carattere interpretativo. Qualche autore ha proposto, cioè, una lettura molto ampia di quel passo dell'art. 31, primo comma: fino a sostenere che il «funzionamento» in questione dovrebbe esser quello previsto e voluto dall'ordinamento giuridico, con la conseguenza che il legislatore avrebbe implicitamente incluso fra le cause di scioglimento gli atti contrari alla Costituzione e le gravi violazioni di legge (secondo il linguaggio dell'art. 126, primo comma, riguardante i Consigli delle Regioni ordinarie).

Anche e soprattutto in questa prospettiva, tuttavia, più d'uno ha dubitato che la disciplina dell'art. 31, dato il suo rango legislativo ordinario, possa considerarsi costituzionalmente legittima. È stato notato, in effetti, che la Costituzione non prevede lo scioglimento del Consiglio; ed anzi assegna ai membri elettivi di quell'organo una inderogabile durata quadriennale, tale da non consentire né le proroghe né le cessazioni anticipate. Lo stesso messaggio presidenziale inviato alle Camere il 26 luglio 1990 ha insistito nel senso che una legge ordinaria non varrebbe allo scopo, trattandosi di introdurre nell'ordinamento «un istituto di carattere eccezionale, espressione estrema di controllo repressivo», rispetto ad un organo di garanzia della magistratura ordinaria e dei singoli giudici.

Tuttavia la Commissione presidenziale ritiene che le obiezioni siano superabili, alla condizione di adottare un'interpretazione testuale restrittiva del citato art. 31. Che fare in casi estremi nei quali il funzionamento del Consiglio risultasse irrimediabilmente impedito, sia per effetto di dimissioni a catena, sia che la più parte dei consiglieri venisse sospesa dalla carica (cfr. l'art. 37, primo, secondo e terzo comma, della legge n. 195), sia che — fors'anche — si determinasse una sistematica, deliberata e protratta mancanza del numero legale occorrente per provvedere? Negare in simili ipotesi il rimedio dello scioglimento significherebbe ammettere — contro la *ratio* fatta valere dalla Corte costituzionale, nella sent. n. 29 del 1987, relativa appunto al C.S.M.

— che gli organi costituzionali o di rilievo costituzionale possano essere esposti ad una vera e propria paralisi; tanto che lo scioglimento non rappresenterebbe, in tali evenienze, l'atto di esercizio d'una facoltà presidenziale, ma il frutto di un dovere assolutamente inevitabile, una volta accertata l'esistenza dei suoi presupposti.

S'intende, invece, che ogni interpretazione più larga della disciplina in esame imporrebbe di trasferirla sul piano costituzionale. Per contro, con legge ordinaria potrebbe venire risolto il problema inverso, concernente i compiti spettanti al Consiglio prorogato, dopo la scadenza del quadriennio. La condivisibile opinione che il C.S.M. si debba in tal caso limitare all'ordinaria amministrazione, nonché al compimento degli atti indifferibili, non sembra essere stata accolta nella prassi; sicché converrebbe che il Parlamento fissasse qualche regola precisa, tenuto anche conto del fatto che la *prorogatio*, talora assai prolungata, rappresenta ormai la regola e non già l'eccezione.

14.

CONCLUSIONI

In definitiva, l'imperativo emergente di continuo dall'analisi della materia è quello che impone di trasferirne la disciplina sul piano legislativo (se non pure sul piano costituzionale): facendo sì che il Parlamento riassuma per intero le proprie competenze e le proprie responsabilità.

Il principio o la tecnica della riserva di legge dovrebbero dominare — secondo la Costituzione — l'intero ordinamento giudiziario (ed anzi l'intero insieme delle attribuzioni, del funzionamento e delle strutture del Consiglio): con particolare evidenza nel caso dei procedimenti e dei provvedimenti destinati ad incidere sull'inamovibilità dei magistrati, in ordine ai quali la riserva deve considerarsi assoluta. Ma la legislazione vigente non è certo in linea con le previsioni costituzionali: le responsabilità disciplinari dei magistrati stanno appena ora per ricevere — sempre che il disegno governativo n. 1996 C. ed i connessi progetti vengano approvati dalle Camere — una nuova regolamentazione, ben altrimenti adeguata di quella risultante dal regio decreto 31 maggio 1946, n. 511; i trasferimenti d'ufficio continuano a fondarsi sulle vetuste e superate «guarentigie della Magistratura»; le altre attribuzioni consiliari, quand'anche sottoposte ad una riserva relativa di legge, sono in gran parte disciplinate o dal regolamento «interno» o dalle cosiddette circolari del Consiglio, senza che la legislazione ordinaria abbia fissato nemmeno i principi attinenti al loro esercizio. Al di là di tutto questo, d'altro canto, le norme vigenti sono troppo spesso ambigue, disorganiche, sfasate a vicenda, cioè derivanti da atti normativi scoordinati e stratificati nel tempo.

In tale contesto, l'esigenza primaria consiste — ad avviso della Commissione presidenziale — nel riscrivere integralmente la legge sulla costituzione e sul funzionamento del Consiglio superiore della magistratura. Malgrado le parziali novellazioni che quella disciplina ha progressivamente subito negli ultimi trent'anni, essa si dimostra per molti aspetti insoddisfacente, per altri oscura, per altri ancora inadeguata a risolvere i problemi posti in luce dalle esperienze applicative. Basti qui richiamare quanto si è detto (vedi retro i paragrafi 7, 10, 12 e 13) circa le questioni e le ipotesi di soluzione riguardanti la composizione del Consiglio, l'assetto della sezione disciplinare, il numero e le competenze delle commissioni, gli ordini del giorno delle sedute del C.S.M., le ispezioni e le inchieste consiliari, la legittimazione processuale dell'organo in esame e via discorrendo. Più in generale, ciò che si tratta di precisare e razionalizzare è l'ambito che la legge deve conservare alla propria disciplina e quello che ritiene di affidare alle disposizioni regolamentari «interne»: da un lato per rendere la prima rispettosa delle riserve costituzionalmente stabilite, dall'altro per aprire maggiore spazio alle seconde, sempre nei limiti in cui lo consentano le norme costituzionali.

D'altro canto occorre anche riformare, adeguandole alla Costituzione ed armonizzandole a vicenda, le norme legislative che il Consiglio è chiamato ad applicare. Sotto questo profilo, non viene in considerazione il solo decreto sulle «guarentigie», che palesemente richiede di essere riformulato negli stessi principi ispiratori, ma l'intero ordinamento giudiziario. A parte l'ovvia esigenza di aggiornarne le disposizioni risalenti al 1941, occorre anzitutto colmarne le molte lacune: tanto per fissare e collegare le attribuzioni ministeriali e quelle consiliari, nella «zona grigia» che separa gli oggetti di sicura pertinenza del Ministro da quelli certamente conferiti al Consiglio; quanto per soddisfare — ancora una volta — la riserva di legge, evitando che quasi tutto il peso delle soluzioni indispensabili ricada come oggi sulle circolari del Consiglio stesso e consolidando la regolamentazione di temi rilevantissimi, quali sono — ad esempio — i criteri da seguire nel conferimento degli uffici direttivi o nell'autorizzazione degli incarichi extragiudiziari. A questo si aggiunge, anzi, la necessaria individuazione di strumenti atti a garantire al popolo la qualificazione professionale dei suoi giudici e dei pubblici ministeri, una volta che le leggi degli anni '60 e '70 hanno tolto di mezzo le «promozioni», tradizionalmente intese (mentre le prassi applicative hanno finito per escludere, quasi integralmente, la valutazione del merito). In un tal quadro occorre perciò rimediare all'attuale automaticità della «carriera» giudiziaria, che in sostanza ha prodotto il passaggio dalla meritocrazia alla gerontocrazia.

L'impegno che il parlamento dovrebbe assolvere è dunque imponente, anche perché nel riformare l'ordinamento della magistratura si finirebbe forse per coinvolgere singole previsioni costituzionali: come quelle riguardanti i ruoli del Presidente della Repubblica e del Presidente del Consiglio superiore, le varie componenti del Consiglio stesso, la titolarità e lo svolgimento delle funzioni disciplinari, la durata in carica e quindi lo scioglimento del C.S.M. Ma i doveri ai quali s'è accennato non sembrano eludibili. È vano ed anche ingiusto — in particolar modo — preoccuparsi soltanto di censurare sistematicamente l'operato del Consiglio superiore, se non si affrontano, nella sola sede competente, le difficoltà di carattere istituzionale ed ordinamentale che ne impacciano l'azione ed il funzionamento. In altre parole, unicamente le Camere possono prestabilire — come notava il presidente Cossiga — un quadro di certezze tali da precludere o scoraggiare contrasti, conflitti, dilemmi interpretativi: così concorrendo, oltre tutto, a sanare la crisi della giustizia italiana.

LA COMMISSIONE PRESIDENZIALE

Livio PALADIN,	Presidente
Giuseppe TAMBURRINO,	Componente
Carlo Maria PRATIS,	Componente
Sergio FOIS,	Componente
Sergio BARTOLE,	Componente
Giuseppe DI FEDERICO,	Componente
Gustavo ZAGREBELSKY,	Componente
Stefano MERLINI,	Componente
Guido ALPA,	Componente

SENATO DELLA REPUBBLICA

X LEGISLATURA

Doc. I, n. 18

Lettera del Presidente della Repubblica

Inviata il 28 dicembre 1991 al Presidente del Senato

Comunicata all'Assemblea nella seduta del 28 dicembre 1991

LETTERA DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

Roma, 28 dicembre 1991

ONOREVOLE PRESIDENTE, il 13 dicembre ho promulgato la legge con la quale, dopo i precedenti del gennaio 1990 e del giugno di quest'anno, si è provveduto a prorogare per la terza volta il termine per l'ultimazione dei lavori della Commissione parlamentare di inchiesta sul terrorismo in Italia e sulle cause della mancata individuazione dei responsabili delle stragi, istituita con la legge 17 maggio 1988 n. 172.

Non poche sono le perplessità suscitate in me dall'esame di quest'ultima legge di proroga.

Non ho potuto infatti, innanzitutto, non considerare come l'evenienza di un ulteriore differimento del termine dei lavori della Commissione fosse, in verità, prevedibile già all'atto del secondo intervento legislativo di proroga, specie perchè con questo si era anche esteso di molto l'oggetto degli accertamenti della Commissione, sia sotto il profilo temporale, sia sotto quello contenutistico; tanto che i soli cinque mesi di proroga non potevano non apparire sproporzionati, per difetto, in relazione ai nuovi compiti attribuiti e agli accertamenti già avviati. Mi sono, di conseguenza, posto il quesito se fosse realistico e, quindi, funzionalmente efficace disporre un'ulteriore proroga di qualche mese dell'attività della Commissione, senza contestualmente condurre alcun ripensamento, alcuna specificazione circa gli obiettivi ad essa posti, atteso che nulla può oggi, ragionevolmente, far sperare che basti solo poco altro tempo per offrire alle Assemblee parlamentari e all'opinione pubblica utili elementi di conoscenza e di interpretazione su ciascuno dei tanti oggetti che rientrano negli obiettivi posti alla Commissione.

Un altro motivo di perplessità derivava dalla circostanza che formano oggetto della inchiesta parlamentare in corso vicende sulle quali sono ancora aperti procedimenti di carattere giurisdizionale, sui quali sarebbe gravemente scorretto interferire, anche in via di fatto, con sconfinamenti o con inopportune suggestioni. Sicchè non potevo, al riguardo, non considerare la prioritaria esigenza o di disciplinare in via generale i rapporti tra inchieste parlamentari e giudiziarie o, quanto meno, dettare per il caso specifico alcune regole più importanti per evitare o limitare le interferenze dell'una inchiesta sulle altre.

Un terzo motivo di perplessità era rappresentato dal termine fissato alla Commissione parlamentare per l'ultimazione dei lavori, che coincide con la naturale scadenza costituzionale delle Camere. È infatti evidente che le Assemblee che hanno deliberato l'inchiesta devono essere poste nella condizione di poter svolgere, con pienezza di poteri, una documentata e avvertita discussione, in esito alla quale adottare eventuali provvedimenti, nell'esercizio delle loro attribuzioni legislative, di controllo e di indirizzo politico, sulla base degli accertamenti e delle risultanze esposti nella relazione finale, nonché nelle eventuali relazioni di minoranza, offerte dalla Commissione d'inchiesta quali atti conclusivi dei lavori. Al contrario, la scelta di prorogare al 2 luglio 1992 il termine per l'ultimazione dei lavori, se la Commissione utilizzerà tutto il tempo a sua disposizione, secondo gli insegnamenti che si traggono dalla dottrina e dalla prassi parlamentare, precluderà alle Camere, dato il regime di *prorogatio* nel quale si troveranno e durante il quale la residua competenza di esse è limitata dalla Costituzione a fattispecie eccezionali ed urgenti del tutto diverse, di esercitare in ordine agli argomenti trattati nella relazione finale della Commissione stessa le loro ordinarie funzioni legislative e di indirizzo politico.

Su tutte queste perplessità, che avrebbero consigliato di chiedere al Parlamento un riesame della disposizione di proroga, al fine di ovviare agli inconvenienti ora ricordati o quanto meno di attenuarne le conseguenze, hanno prevalso considerazioni di ordine generale attinenti al momento istituzionale in cui la richiesta di riesame sarebbe intervenuta.

Il rinvio della legge, rendendo necessario un nuovo esame da parte delle Assemblee legislative avrebbe potuto finire in qualche modo per interferire con la discussione e le deliberazioni sui documenti finanziari all'ordine del giorno delle due Camere, potendo anche ostacolarne di fatto, almeno in parte, l'approvazione nei termini prescritti.

Ho anche considerato i valori civili e giuridici cui è collegato l'accertamento delle eventuali responsabilità politiche e amministrative che dovrebbe sempre costituire il fine esclusivo dell'inchiesta. Ho valutato gli altissimi valori morali rappresentati dal diritto dei familiari delle vittime a conoscere i motivi per i quali non si è giunti all'individuazione dei responsabili delle stragi e dei fatti connessi a fenomeni eversivi.

Sono profondamente convinto che tali obiettivi si raggiungerebbero molto più efficacemente in un quadro di maggiori certezze, sia per quanto attiene ai poteri e alle finalità delle inchieste parlamentari, sia per quanto riguarda i rapporti con le indagini dell'autorità giudiziaria. Come sono altrettanto profondamente convinto che le interferenze tra le due attività impediscono e non favoriscono l'accertamento della verità.

Mi rendo però pienamente conto di quanto dannose per l'autorità e la credibilità delle istituzioni avrebbero potuto essere le polemiche che artificiosamente si sarebbero potute suscitare per far credere che, anziché accelerare e migliorare il raggiungimento degli obiettivi prefissati, si volesse ritardare o vanificare l'opera tesa all'accertamento delle responsabilità.

X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Occorre tuttavia prendere atto, responsabilmente e fermamente, che i problemi cui ho accennato sussistono realmente e che è indispensabile porvi rimedio.

Resta, in generale, il problema di dare alle inchieste parlamentari una disciplina che valga ad offrire certezza del diritto in un campo connotato da caratteri di profonda delicatezza e complessità.

E resta anche il problema di meglio definire i rapporti tra inchieste parlamentari e giudiziarie. La peculiarità e la complessità di tali rapporti sono state anche approfondite dalla giurisprudenza della Corte costituzionale e della Corte di cassazione.

In particolare, quest'ultima ha rilevato come anche sulle Commissioni parlamentari incomba l'obbligo di osservare le norme da cui discendono, per i terzi, diritti soggettivi e come dalla eventuale lesione di tali diritti derivi quindi la illiceità dell'azione, con la conseguente responsabilità civile e penale dei singoli componenti, non coperta dalla immunità parlamentare. La stessa giurisprudenza ha anche osservato che le indagini e gli esami delle Commissioni parlamentari hanno caratteristiche, finalità ed effetti del tutto diversi da quelli tipici dell'ordinamento penale e che non sono configurabili le misure coercitive proprie di questo.

È per tutte queste ragioni che, sulla base di pericoli concreti e non astratti, reali e non virtuali, di conflitti o interferenze tra l'attività delle Commissioni di inchiesta, ed in particolare di quella in oggetto, e l'attività dell'autorità giudiziaria, ritenni opportuno, comunicandolo anche al Governo, informare la S.V. e il Presidente della Camera, che avrei assunto l'iniziativa di prospettare la necessità di addivenire presto all'adozione, con legge organica, di una disciplina generale sulle Commissioni di inchiesta che valesse a fissare i limiti soggettivi ed oggettivi dell'attività delle Commissioni di inchiesta medesime e determinarne quindi in modo preciso i rapporti con l'autorità giudiziaria, anche a tutela del sistema di garanzie dei diritti e delle libertà dei cittadini.

Manifestai allora la mia intenzione di assumere tale iniziativa in modo tale, però, che non apparisse come interferenza sulle attività inquirenti in atto.

Proprio questa preoccupazione mi ha indotto a rinviare l'attuazione di questo mio proposito a dopo la conclusione dei lavori della Commissione di inchiesta in questione. Ora però ritengo che, anche sulla base dell'esperienza fin qui maturata, non sia opportuno più oltre proseguire su una strada che appare irta di ostacoli, e che può essere oggetto di strumentalizzazioni politiche, che possono finire per allontanare dall'accertamento di elementi obiettivi e costituire un concreto ostacolo all'attività preminente dell'autorità giudiziaria.

Non ci si può non rendere conto di come un certo modo di procedere non correlato abbia dato luogo ad attività disarmoniche e quindi improduttive, se non addirittura dannose, che non hanno certo aiutato nè la Commissione di inchiesta nè l'autorità giudiziaria nell'accertamento della «verità». Si sono verificati casi di ripetute audizioni di testi in base a esigenze diverse; di sovrapposizione nell'acquisizione di documenti, con espressione di valutazioni che possono incidere in fatto sul valore, anche di fronte all'opinione

pubblica, del giudizio finale sui documenti stessi da parte dell'autorità giudiziaria; di perizie che potrebbero impedire lo svolgimento o pregiudicare il risultato di analoghe perizie che fossero disposte dall'autorità giudiziaria. Si sono addirittura verificati casi di audizioni di magistrati inquirenti e si è persino prospettata la possibilità di una inchiesta a carico di magistrati a motivo di atti compiuti nell'esercizio di funzioni giurisdizionali, il che avrebbe comportato violazione dei principi di autonomia della magistratura e di soggezione del giudice solo alla legge.

Tutto ciò è stato spesso accompagnato da discussioni, da valutazioni contrastanti, da giudizi contraddittori, da censure sull'operato di magistrati inquirenti, divenuti di pubblica conoscenza in violazione delle regole di riservatezza. Tali constatazioni non possono non convincere della necessità di un approfondimento che valga, sia per il caso in esame sia anche in generale, a costituire un preciso e indiscutibile punto di riferimento normativo.

Le Commissioni d'inchiesta rappresentano indubbiamente lo strumento più penetrante e più delicato di cui è dotata la funzione ispettiva delle Assemblee parlamentari, sia essa posta al servizio dei compiti legislativi o di quelli di controllo, e non è un caso, per l'appunto, che esse siano espressamente regolate nel testo costituzionale.

Quale che sia la concezione che si voglia accogliere circa la natura del rapporto tra l'attività delle Commissioni e quella delle Camere - se esso, cioè, abbia, come sembra più convincente, carattere secondario e derivato, o mantenga, invece, un qualche profilo di autonomia - certo è che le inchieste parlamentari, secondo l'insegnamento della Corte costituzionale, muovono da cause politiche e hanno finalità politiche; esse hanno lo scopo di acquisire, interpretare e rendere disponibili per le Camere gli elementi utili a far luce sulle materie delle quali sono investite; non tendono a produrre, nè producono direttamente, nè possono pretendere di produrre modificazioni giuridiche, anche solo di fatto, ed in questo differiscono e devono differire profondamente dalle indagini che sono proprie delle autorità giudiziarie.

La Costituzione ha attribuito alle Commissioni d'inchiesta, per l'attività di indagine loro affidata, gli stessi poteri dell'autorità giudiziaria, con le stesse limitazioni che la legge generale pone ad essa, non certo al fine di permettere loro una attività di tipo giurisdizionale o «para-giurisdizionale» - che, anzi, è unanimamente esclusa - ma proprio per irrobustire il più possibile lo strumento ispettivo, al fine di consentirne la massima funzionalità, in vista del conseguimento di concreti risultati.

Tuttavia, anche perchè l'attività delle Commissioni parlamentari non è presidiata nei confronti dei terzi da quel sistema di garanzie che è apprestato per l'esercizio della giurisdizione, appare estremamente opportuno che siano chiariti, eventualmente con legge costituzionale, i reali contenuti e i limiti effettivi dei poteri che competono alle Commissioni di inchiesta parlamentare.

Non può essere sottovalutata, inoltre, la circostanza che la norma costituzionale di equiparazione all'autorità giudiziaria aveva un significato inequivocabile nella vigenza del vecchio codice di procedura penale, atteso che i poteri non potevano essere diversi da quelli del pubblico ministero e del giudice istruttore.

X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Ora, col passaggio dal rito inquisitorio a quello accusatorio cui è ispirato il nuovo codice di procedura penale, c'è da domandarsi se i poteri siano quelli, più limitati, del pubblico ministero, o quelli, più ampi, del giudice delle indagini preliminari o del giudice del dibattimento, i quali, però, agiscono di regola su impulso delle parti e non di iniziativa.

E d'altra parte non si può, nè soprattutto si deve dimenticare, che può accadere, come nel caso che ha dato occasione a queste mie riflessioni, e che comunque spesso accade che formano oggetto di inchiesta parlamentare vicende sulle quali siano contemporaneamente aperti procedimenti di carattere giurisdizionale, con il pericolo di interferenze o di inopportune suggestioni.

Non vi è dubbio che, di per sè, l'esistenza di un procedimento giurisdizionale non preclude sul piano del diritto, e non dovrebbe precludere in una situazione di rispetto per la verità neanche sul piano della opportunità istituzionale, lo svolgimento di un'inchiesta parlamentare nella stessa materia e sullo stesso oggetto, proprio sul fondamento della differente natura e delle diverse finalità dei due procedimenti, giuridico l'uno, politico l'altro. È altrettanto certo, però, che la concomitanza dei due tipi di procedimento non può non comportare dei limiti alle Commissioni parlamentari di inchiesta nell'esercizio delle loro attività, almeno sul piano dell'opportunità istituzionale.

Non può infatti mancarsi di considerare che dai principi costituzionali deriva una riserva assoluta di giurisdizione a favore degli organi giurisdizionali penali, civili e amministrativi e che la giurisdizione, cioè il potere di dichiarare in modo cogente in relazione a casi concreti e di autoritativamente applicare ad essi il contenuto di una norma giuridica, comprende formalmente e presuppone funzionalmente l'accertamento del fatto che integra la fattispecie concreta. Ne discende che l'accertamento del fatto da parte degli organi giurisdizionali, se non sempre pregiudiziale ed esclusivo, è in ogni caso quanto meno preminente e privilegiato, come valore e come attività, rispetto all'accertamento del fatto di competenza di altri organi «inquirenti». Basti considerare i casi di sequestro, di perizie o di altri atti istruttori non ripetibili quando, in fatto, l'una attività possa pregiudicare l'utile svolgimento dell'altra.

Da ciò si deve concludere che l'attività parlamentare di inchiesta non dovrebbe mai essere esercitata in modo tale da interferire di fatto, anche solo per «suggestioni», con l'attività inquirente dell'autorità giudiziaria, esponendo questa ad essere infruttuosa, «condizionata», od anche solo ad apparire tale.

Nel caso di contemporaneo svolgimento dei due procedimenti, parlamentare e giurisdizionale, è certo, dunque, che deve essere esaltata l'esigenza fondamentale di un parallelismo, una collaborazione e un *self restraint* degli organi interessati, quanto mai rigorosi, ordinati e, reciprocamente, rispettosi, a tutela delle sfere di autonomia e indipendenza costituzionalmente riconosciute al Parlamento «inquirente» e alla Magistratura, ai fini dell'esercizio della sovranità popolare e della garanzia dei diritti e, soprattutto, a tutela delle posizioni giuridiche dei singoli.

Si tratta di limiti non sempre agevolmente individuabili nè sul piano della legalità nè su quello della opportunità istituzionale, e cioè dell'osservanza dei principi di collaborazione tra gli organi dello Stato.

In un quadro così fortemente impregnato di valori fondamentali, il Parlamento legislatore ha il compito indefettibile di garantirne la tutela, agevolando l'armonico svilupparsi di procedimenti tanto diversi, eppure tanto intrecciati.

È per le suesposte ragioni che rivolgo al Parlamento l'invito a voler valutare l'esigenza di stabilire, al riparo da ogni condizionamento contingente e alla luce della lunga esperienza in materia, una disciplina generale delle inchieste parlamentari che possa offrire a tutti, componenti delle Commissioni, membri del Parlamento e cittadini, una più ampia certezza del diritto.

Per raggiungere tali obiettivi il Parlamento, prima dell'adozione della disciplina generale, potrebbe per l'istante introdurre una qualche norma che fissi limiti funzionali precisi all'attività delle Commissioni, a rispetto dell'autonomia dei magistrati e dell'indipendenza, non solo formale ma reale, dei giudici; e disponga l'adeguamento dei poteri, in particolare di quelli che incidono sulla sfera di libertà del singolo, ai principi enunciati dalla giurisprudenza.

In attesa che il Parlamento si pronunci sugli indicati temi di così grande delicatezza e complessità, faccio appello ai membri della Commissione d'inchiesta perchè, anche al fine di dare autorevolezza politica e morale agli accertamenti da essi compiuti ed alle conclusioni che trarranno da questi accertamenti sul piano del giudizio, sappiano respingere le suggestioni della «giustizia politica»; si attengano, per analogia, ai principi che ispirano, anche per l'accertamento dei fatti, il sistema delle garanzie del cittadino, secondo le regole del «giusto processo secondo il diritto»; ricerchino i fatti in spirito di verità e denunzino eventuali responsabilità politiche o politico-amministrative secondo giustizia, lasciando agli organi della giurisdizione il compito, che è loro esclusivo, di qualificare giuridicamente - leciti o illeciti, legittimi o illegittimi - i fatti stessi e ancor più di individuare responsabilità penali e civili.

Voglia gradire, Onorevole Presidente, i sensi della mia più alta considerazione.

COSSIGA

MARTELLI, *ministro di grazia e giustizia.*

SENATO DELLA REPUBBLICA

X LEGISLATURA

EDIZIONE NON DEFINITIVA

GIUNTE E COMMISSIONI parlamentari

849° RESOCONTO

SEDUTE DI MERCOLEDÌ 22 APRILE 1992

311

INDICE

Commissione di inchiesta

Sul caso della filiale di Atlanta della BNL e sue connessioni Pag. 3

COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA
sul caso della Filiale di Atlanta
della Banca nazionale del lavoro e sue connessioni

MERCOLEDÌ 22 APRILE 1992

45ª Seduta

Presidenza del Presidente

CARTA

indi del Vice Presidente

RIVA

La seduta inizia alle ore 9,40.

**LAVORI PER LA RELAZIONE FINALE. DETERMINAZIONE DEI CRITERI IN ORDINE
ALLA PUBBLICITÀ DEI DOCUMENTI RACCOLTI DALLA COMMISSIONE**

Il presidente CARTA informa la Commissione che nella seduta di ieri l'Ufficio di Presidenza allargato ai rappresentanti dei Gruppi parlamentari ha deliberato lo schema della relazione conclusiva. Esso è integrato da una serie di schede di documentazione, all'interno delle quali viene approfondita la narrazione degli avvenimenti più rilevanti richiamati nel testo del primo documento. Lo schema di relazione si inquadra, esplicitandola ed integrandola, nell'impostazione politica unanimemente conferita dalla Commissione al rapporto preliminare consegnato al Presidente del Senato il 23 dicembre 1991. Nel testo oggi all'esame sono stati precisati i giudizi e le valutazioni già indicati in quel documento, mentre, al fine di rendere più agevole la lettura, la parte narrativa è stata svolta in parte con riferimento alle schede di documentazione sopra citate.

Il Presidente informa altresì la Commissione che è pervenuto dalla BNL in data odierna un documento recante le informazioni che egli aveva richiesto circa il contenuto delle consulenze prestate dal signor Scowcroft alla BNL stessa per conto della *Kissinger Associates* e richiamate in recenti interventi alla Camera dei rappresentanti dal presidente della Commissione banche, finanze e affari urbani, Henry B. Gonzalez. Di esso verrà fatta menzione nel testo del documento finale (espungendo pertanto il rilievo critico ieri formulato circa la mancata risposta della Banca), con rinvio alle schede di documentazione che dovranno, per questa parte, essere aggiornate.

All'ordine del giorno della seduta odierna vi è anche la determinazione dei criteri in ordine alla pubblicità dei documenti raccolti dalla Commissione. A tale proposito il Presidente avverte che si potrà procedere alla selezione dei documenti per i quali si ravvisi l'opportunità della pubblicazione, adottando un criterio che contemperi l'esigenza della massima pubblicità possibile con l'osservanza rigorosa del segreto, laddove esso sia stato posto, e degli impegni di riservatezza ai quali la Commissione stessa si è obbligata rispetto ad altre autorità. Di tale orientamento è stato informato il Presidente del Senato.

Va ricordato infatti che sono depositati agli atti della Commissione documenti coperti dal segreto in base alle disposizioni vigenti in materia, mentre altri documenti sono stati resi disponibili per la Commissione da altre autorità (in special modo statunitensi) sotto il vincolo della riservatezza.

Con la seduta odierna si concludono i lavori della Commissione d'inchiesta; tuttavia occorre rilevare che, mentre per quanto riguarda l'Italia è stato messo a punto uno schema di relazione che può ritenersi, allo stato degli atti, esaustivo per quanto concerne gli interrogativi sollevati all'articolo 1 della deliberazione istitutiva del 19 febbraio 1991, negli Stati Uniti la vicenda è ancora aperta e suscettibile di nuovi sviluppi a seguito delle inchieste in corso ovvero di prossima apertura (quale quella della Commissione parlamentare di vigilanza sull'attività dell'Esecutivo del Congresso degli Stati Uniti, promossa per impulso della Commissione agricoltura della Camera dei rappresentanti) condotte da vari organismi pubblici. Pertanto, a fronte dell'emergere di ulteriori elementi, il nuovo Parlamento potrebbe valutare l'opportunità di riprendere l'inchiesta sul caso BNL Atlanta, secondo l'auspicio più volte formulato dalla Commissione e trasposto nella proposta di relazione.

Il Presidente passa quindi ad illustrare più dettagliatamente lo schema all'esame: esso si apre con una premessa, recante alcune considerazioni generali sui lavori della Commissione, che si propone di indicare il metodo e i criteri che hanno ispirato l'inchiesta, nonché le valutazioni che costituiscono i punti fermi di essa. In tale parte della proposta di relazione sono pertanto anticipati non solo alcuni contenuti, ma anche il metodo generale adottato nell'argomentazione, basato sull'attenta ponderazione di ogni giudizio e sul preciso riferimento ai riscontri fattuali di esso. Il secondo ed il terzo capitolo riportano rispettivamente l'indicazione dell'ambito dell'inchiesta ai sensi dell'articolo 1 della citata deliberazione istitutiva del febbraio 1991, ed una sintesi delle risultanze dei lavori della Commissione speciale di indagine, politicamente e cronologicamente antesignana della Commissione d'inchiesta. Il quarto capitolo contiene una sintetica narrativa delle vicende ed una esposizione del percorso compiuto nella ricostruzione dei fatti, da quella originariamente proposta dalla BNL fino a quella che ha faticosamente preso corpo nel corso dell'inchiesta. In proposito occorre ribadire che quest'ultima è stata resa possibile in larga misura grazie ai sopralluoghi effettuati negli Stati Uniti poichè in Italia alle lacune delle informazioni si sono aggiunti anche tentativi più o meno espliciti di sviamento delle indagini. D'altra parte, come è stato più volte sottolineato nel corso delle discussioni della Commissione, la

principale peculiarità dell'inchiesta consiste proprio nel fatto che essa ha avuto ad oggetto un evento accaduto negli Stati Uniti, e che circostanze ivi verificatesi (si ricorda in proposito l'irregolare sequestro dei documenti di Atlanta effettuato dal FBI il 4 agosto 1989, nonché, in generale, l'impossibilità di ascoltare i cittadini americani implicati nella vicenda anche a seguito della reiezione della rogatoria a suo tempo avanzata dalla Commissione, da parte delle autorità competenti) hanno reso ancora più difficile la ricostruzione dei fatti. Nel quinto capitolo sono indicati più analiticamente gli elementi acquisiti dall'inchiesta e le principali conclusioni, nel sesto capitolo sono individuati ruoli e comportamenti delle varie strutture interessate e nel settimo ed ultimo capitolo vengono svolte alcune considerazioni conclusive ed indicate le questioni tuttora aperte.

Nella seduta odierna saranno prese in esame le proposte di modifica eventualmente formulate dai Commissari, nell'auspicio di concludere la discussione in tempi utili per presentare entro la fine della mattinata il testo definitivo del documento al Presidente Spadolini.

Compiuto tale atto, si potrà dare notizia delle conclusioni alle quali la Commissione è pervenuta in una conferenza stampa.

La Commissione accoglie quindi alcuni emendamenti formulati dal senatore GAROFALO: essi riguardano la valutazione del rapporto tra la BNL e l'Iraq (punto 3, pag. 3 della proposta di relazione), nonché alcuni rilievi circa la conoscenza dell'attività della BNL verso l'Iraq da parte dell'ex Direttore generale Pedde e dell'ex Presidente Nesi.

Di conseguenza il punto 3 al primo capoverso della pagina 3 della proposta di relazione risulta così modificato:

«3) la BNL che già aveva avuto intensi rapporti con l'Iraq dall'Italia, fino all'inizio degli anni '80 ha avuto un ruolo primario in questa politica filoiraqena e tuttavia non è rimasta estranea ad altri analoghi "affari" e operazioni internazionali anche con l'Iran, che pure era in stato di guerra con l'Iraq».

Risulta altresì modificato come segue l'ultimo capoverso della pagina 4, relativo ai dottori Nesi e Pedde:

«Ciò non toglie che essi non potevano non essere al corrente della attiva presenza del loro Istituto sul terreno del commercio con l'Iraq».

Su proposta del senatore FORTE viene quindi modificato il secondo capoverso della pagina 5 della Proposta di relazione, che contiene un riferimento al procedimento penale in corso relativo alle commissioni pagate per la vendita all'Iraq di una squadra navale militare di fabbricazione italiana. Il testo risulta pertanto il seguente:

«Il giudice penale accerterà nelle sedi proprie se in questi processi di deviazione si sono inseriti interessi di altra natura. Al riguardo è pendente il procedimento penale innanzi al Tribunale di Genova per le commissioni impropriamente pagate per la vendita della squadra navale».

Dopo che sono state accolte alcune proposte di modifica formale del testo avanzate dal senatore FORTE con riferimento al primo e al

secondo capoverso della pagina 8 e dal senatore RIZ con riferimento al primo capoverso della pagina 19, viene altresì accolta una proposta di modifica formulata dal senatore GAROFALO, relativa all'ultimo capoverso della pagina 23, nel quale è descritto il potenziale divario tra l'obbiettivo di accertamento della verità perseguito dalla Commissione e l'esigenza di tutela dell'immagine e della posizione della BNL. Il testo modificato risulta pertanto il seguente:

«La Commissione, nel valutare questi aspetti delle proprie risultanze, ha preso atto di due esigenze almeno potenzialmente contrastanti: la necessità di tutelare l'immagine e la posizione della banca (ed è in quest'ottica di tutela dell'immagine che, ad esempio, il presidente Cantoni ha confermato alla Commissione di essersi adoperato con le autorità di Governo e tramite i canali diplomatici per contenere ogni ripercussione scandalistica) e l'obbiettivo di accertamento delle verità e delle responsabilità funzionali relative, che costituisce non solo precipua finalità della presente inchiesta, ma anche necessaria premessa per il più efficace rinnovamento della Banca».

Sono quindi accolte altre modifiche formali proposte dal senatore FORTE alle pagine 26 e 27 e 28 della proposta di relazione. Segue quindi una breve discussione tra il senatore FORTE, RIVA e GAROFALO relativamente ad alcune modifiche proposte per la prima parte della pagina 29 riguardanti le prime comunicazioni del Ministro del tesoro sull'accaduto e il comportamento della BNL. Al termine il testo risulta così modificato:

«Lo stesso Ministro del Tesoro forniva in Parlamento, ed in particolare alla nostra Commissione, spunti certo utili ma eccessivamente sobri. La Commissione acquisiva poi autonomamente la prova della insostenibilità del teorema del "lupo solitario". Anche successivamente la Commissione ha dovuto constatare il verificarsi di resistenze da parte della struttura della B.N.L., con l'oggettiva acquiescenza dei suoi vertici, ad affrontare con il necessario rigore e l'opportuna chiarezza e trasparenza i vari aspetti della vicenda, limitandosi la struttura della B.N.L. a prendere atto gradualmente delle risultanze via via acquisite dalla Commissione, riproponendo peraltro sistematicamente argomentazioni giustificative di tutte le lacune e negligenze man mano evidenziatesi, o riferendole impersonalmente a carenze globali».

La Commissione approva quindi alcuni emendamenti di carattere formale al capoverso della pagina 30 ed al secondo capoverso della pagina successiva proposti dai senatori FORTE e RIVA.

Su proposta della senatrice FERRAGUTI il terzo capoverso della pagina 34, relativo alle discordanze registrate tra alcune dichiarazioni rese dal presidente della BNL, professor Cantoni, alla Commissione il 5 giugno 1990 e la memoria presentata dall'amministratore delegato, dottor D'Addosio, l'8 ottobre 1991, viene così modificato:

«Una più recente memoria - fornita su richiesta della Commissione in data 8 ottobre 1991 da uno degli amministratori delegati, il dott. D'Addosio, a nome della BNL - presenta circa la meccanica palese delle operazioni un quadro diverso, tardivamente coincidente del resto,

almeno in parte, con quanto nel frattempo direttamente e compiutamente accertato dalla Commissione d'inchiesta».

Dopo aver accolto una modifica formale proposta dal senatore FORTE al primo capoverso della pagina 52, segue una breve discussione tra i senatori GAROFALO, RIVA, FORTE e RIZ, circa l'opportunità di riformulare il secondo capoverso della pagina 66, riguardante la successiva autorizzazione da parte della Direzione Centrale della BNL di operazioni a favore dell'Iraq già effettuate da Atlanta. Il testo viene pertanto così modificato:

«La seconda vicenda che si affianca alla precedente e ad una non trascurabile sequela di operazioni e di sconfinamenti di Drogoul rilevati da altre filiali o dalla stessa sede centrale riguarda due fidi, sempre all'Iraq, rispettivamente per 20 milioni e 50 milioni di dollari autorizzati tra il giugno ed il luglio 1989 da Roma, il primo dal Comitato esecutivo in quanto non collateralizzato, il secondo da un Amministratore delegato in quanto all'apparenza collateralizzato e quindi in ipotesi senza rischio. In entrambi i casi i responsabili dell'inoltro della pratica ai vertici decisionali hanno sottaciuto a questi ultimi (anche nella formulazione dei prescritti moduli) che si trattava di sconfinamenti su richieste risalenti al dicembre precedente, e per i quali i nuovi direttori della filiale di New York e dell'Area americana avrebbero ritenuto opportuno anzichè prendere provvedimenti sanzionatori sollecitare una 'regolarizzazione'. Continuavano cioè nei confronti degli abusi anche palesi di Atlanta, quella tolleranza e quello scarico di responsabilità che lasciavano Drogoul allo scoperto, ma libero di restarvi».

Il presidente CARTA fa quindi presente che nel settimo capitolo sono stati introdotti aggiornamenti relativi ad alcuni episodi di particolare rilevanza verificatisi nelle ultime fasi dell'inchiesta. In particolare, viene ricordata l'effrazione avvenuta presso gli uffici dell'archivio della Commissione, dell'11 marzo 1992: si tratta infatti di un episodio assai grave, rispetto al quale la Commissione ha ritenuto di dover conferire al SISMI un incarico per lo svolgimento di indagini, per quanto di competenza di tale organismo, del cui esito dovrà essere posto al corrente il nuovo Parlamento. In secondo luogo, sono illustrate le ragioni dell'ultima missione compiuta negli Stati Uniti e resa necessaria dalle iniziative di indagine che sono in corso o stanno per essere intraprese ad opera di diverse autorità di quel paese. Nel corso dei contatti con rappresentanti delle Commissioni parlamentari statunitensi a vario titolo interessate alla vicenda di BNL Atlanta non è stata esclusa la possibilità di una richiesta di testimonianza innanzi agli organi inquirenti del Congresso di componenti della Commissione e segnatamente del suo Ufficio di Presidenza. Un altro importante elemento riguarda la segnalazione dell'intento della *Commodity Credit Corporation* di contestare gli obblighi che deve ancora assolvere verso la BNL, nella misura di quasi 500 miliardi di lire.

Segue un breve dibattito su alcune proposte di modifica del capitolo 7 avanzate dal senatore RIZ, nel quale intervengono i senatori CARTA, RIVA, ACQUARONE e FORTE. Al termine la prima parte del capitolo 7, di cui viene modificato il titolo, risulta così formulata:

«7) ALTRE INDAGINI IN CORSO

Nelle ultime settimane della legislatura, mentre la Commissione provvedeva alla redazione della presente relazione si è avuto l'episodio dell'effrazione ad opera di sconosciuti nell'archivio della Commissione. Sono in corso le ordinarie indagini dell'autorità giudiziaria, mentre su richiesta della Commissione altra indagine viene svolta dai Servizi di sicurezza. In questo periodo sono continuati contatti e verifiche a cura della presidenza e dello staff con gli interlocutori americani del Congresso, del General Accounting Office e della Procura distrettuale dello Stato di New York. Queste annotazioni sono pertanto aggiornate al 17 aprile 1992, alla luce di una missione finale di verifica compiuta negli ultimi giorni utilizzabili ai nostri fini, con scrupolo di attendibilità corrispondente alla delicatezza dell'oggetto dell'inchiesta».

Su proposta del senatore RIVA, secondo quanto già anticipato dal presidente Carta, il punto b) del capitolo 7 viene riformulato con un riferimento alla informativa sulla consulenza prestata alla BNL dal signor Scowcroft per conto della *Kissinger Associates* di cui ha fatto riferimento in apertura di seduta il Presidente. Il testo risulta pertanto il seguente:

«b) la Commissione banche del Congresso renderà pubblico nel prossimo mese di maggio un rapporto interinale, con particolare riferimento al ruolo dei servizi e del Consiglio Nazionale di Sicurezza, nonché alla collaborazione prestata per alcuni anni alla BNL dall'ex segretario di Stato Kissinger e attraverso la Lubjanska Bank dal sottosegretario Eagleburger; nonché - in termini di consulenza continuata anche diversi mesi dopo il 4 agosto 1989 - dalla Kissinger Associates e dall'attuale consigliere per la Sicurezza nazionale Scowcroft; le informazioni richieste alla BNL sono giunte in data odierna: di esse si dà conto nelle schede di documentazione allegate».

Su proposta del senatore RIZ viene altresì riformulata la lettera d) del capitolo 7 della proposta di relazione. Essa viene inoltre posposta alla lettera e). Risulta conseguentemente modificato l'ordine delle lettere contrassegnanti i paragrafi del capitolo, cosicché il testo definitivo della nuova lettera e) risulta essere il seguente:

e) nel prossimo giugno si aprirà il dibattimento processuale ad Atlanta. In esso Drogoul potrà confermare quanto già dichiarato nei contatti con la nostra Commissione, e cioè la consapevolezza e la tolleranza dei vertici di Roma della BNL e delle Autorità federali a fronte della macchina finanziaria attivata a favore dell'Iraq. È però anche possibile che Drogoul acceda a forme di patteggiamento che svuotino di contenuto o comportino il venir meno della fase dibattimentale».

Il PRESIDENTE dichiara quindi chiusa la discussione sulla proposta di relazione ed avverte che si procederà alla votazione finale del documento.

Nell'annunciare il voto favorevole della sua parte politica allo schema di relazione, il senatore RIZ raccomanda la pubblicazione delle

schede di documentazione che integrano il documento. Ritiene altresì che la Commissione possa conferire al Presidente il mandato di sovrintendere alla pubblicazione dei documenti secondo i criteri enunciati in apertura di seduta.

Prende quindi la parola il senatore FORTE per annunciare il voto favorevole del Gruppo socialista sullo schema di relazione sottoposto all'esame della Commissione. Egli si associa alla richiesta di pubblicazione delle schede di documentazione avanzata dal senatore Riz, nonché alle proposte relative ai criteri da adottare per la pubblicazione dei documenti, raccomandando comunque di privilegiare le esigenze di trasparenza.

Intervenendo a nome del Gruppo democratico cristiano, il senatore ACQUARONE si dichiara a favore dello schema di relazione. Per quanto concerne la pubblicazione dei documenti acquisiti dalla Commissione, egli, nel dichiararsi d'accordo con i criteri enunciati dal Presidente in apertura di seduta, si rimette al prudente apprezzamento di questi per quanto riguarda la selezione dei testi, in base al principio enunciato di contemperare esigenze di trasparenza e di riservatezza. Nel sottolineare la positività del lavoro svolto dalla Commissione, egli esprime il più vivo apprezzamento per l'opera svolta dal Presidente e dai Vice presidenti e da tutti i componenti della Commissione.

Il senatore COVI sottolinea il clima di unanimità nel quale si sono svolti i lavori, fino alla redazione della proposta di documento finale che egli, a nome del Gruppo repubblicano, dichiara di condividere. Conviene inoltre con quanto affermato dal senatore Acquarone circa l'opportunità di rimettere all'apprezzamento del Presidente la decisione circa la pubblicazione dei documenti. Nel rivolgere un cordiale ringraziamento al Presidente, ai membri dell'Ufficio di Presidenza ed a tutti i commissari per l'opera svolta, ribadisce l'opportunità delle missioni negli USA, determinanti per fare luce su aspetti fondamentali della vicenda.

La senatrice FERRAGUTI annuncia il voto favorevole del Gruppo comunista PDS sullo schema di relazione. Nell'esprimere soddisfazione per il lavoro svolto in un clima di unanimità che ha consentito una ricostruzione precisa ed ampia dei fatti, sottolinea l'importanza del rapporto di collaborazione stabilito con alcune autorità statunitensi ed in particolare con gli organismi parlamentari.

Secondo il senatore GAROFALO va sottolineato il valore delle conclusioni politiche che la Commissione si appresta ad approvare, e che sono state rese possibili dall'opera costante di tutti i commissari, e dal ruolo di stimolo e di direzione svolto dal Presidente e dal Vice presidente Riva ai quali rivolge un cordiale ringraziamento, auspicando, infine, che il nuovo Parlamento raccolga l'invito formulato nelle conclusioni dei lavori a riprendere in mano l'inchiesta.

Dopo aver annunciato il voto favorevole del Gruppo della Sinistra Indipendente (sottolineando inoltre che esso è l'ultimo atto politico

compiuto in Senato da tale Gruppo, almeno per quanto concerne la legislatura che si apre) il senatore RIVA dichiara di consentire con quanto affermato circa l'opportunità di affidare all'apprezzamento del Presidente la delicata materia della pubblicazione degli atti, secondo il criterio già enunciato di contemperamento dell'esigenza di trasparenza con l'impegno alla riservatezza. Nell'auspicare anch'egli che il nuovo Parlamento possa promuovere la ricostituzione di una Commissione d'inchiesta sul caso BNL Atlanta e che di tale iniziativa si facciano parte diligente i componenti della Commissione eletti nella nuova legislatura, egli esprime vive parole di apprezzamento per il lavoro svolto e rivolge un cordiale ringraziamento ai collaboratori della Commissione.

Il presidente CARTA rileva con compiacimento il clima di unanimità politica e di personale amicizia nel quale la Commissione si accinge a concludere il proprio lavoro. Un lavoro arduo, che ha visto l'impegno di intelligenza e di professionalità di tutti i commissari e che ha proceduto con una unità di intenti che ha reso possibile il superamento di notevoli ostacoli. A nome di tutta la Commissione egli rivolge altresì un sentito ringraziamento al Presidente del Senato per la cordialità, la comprensione e la simpatia con le quali ha seguito ed assecondato l'attività della Commissione.

L'esperienza che si chiude con la seduta odierna dimostra come positivi risultati politici possano essere raggiunti anche nel rispetto pieno dei ruoli istituzionali, ed a questo proposito va sottolineata l'importanza delle Commissioni parlamentari di inchiesta come veicolo di trasparenza e di raccordo tra istituzione e cittadini. Sotto questo punto di vista, la Commissione parlamentare d'inchiesta sul caso BNL Atlanta ha lavorato al meglio, con l'intento di restituire ad una istituzione per gran parte sana come la BNL un patrimonio di fiducia, compromesso dalla vicenda oggetto dell'inchiesta.

Non si deve infine dimenticare quanto già sottolineato in altri interventi, circa la permanenza di iniziative d'inchiesta sul medesimo oggetto negli Stati Uniti: esse rendono quanto mai opportuna la segnalazione, rivolta al nuovo Parlamento, dell'opportunità di non rinunciare a compiere ulteriori passi lungo la strada dell'accertamento della verità. Il Presidente prende altresì atto delle indicazioni unanimemente espresse dai rappresentanti di tutti i Gruppi politici in ordine ai criteri ed alle modalità indicate per la pubblicazione dei documenti acquisiti dalla Commissione.

Dopo essersi associato all'apprezzamento espresso nei confronti del lavoro svolto dai collaboratori della Commissione, il Presidente rivolge un caloroso ringraziamento a tutti i commissari, augurandosi che lo stile di umana cordialità e apertura politica che ha caratterizzato i lavori possa offrire esempio e conforto a quanti si apprestano a riprendere la loro opera di parlamentari all'interno delle nuove Camere.

Viene quindi posta ai voti ed approvata all'unanimità la relazione conclusiva della Commissione parlamentare d'inchiesta sul caso della filiale di Atlanta della BNL e sue connessioni.

La seduta termina alle ore 11,50.

Con un'intervista al presidente della Repubblica diamo inizio ad un'inchiesta sulla giustizia

Cossiga: giudici senza bussola

La stragrande maggioranza dei magistrati lavora senza personalismi e politicizzazione - Ma la categoria sta degenerando in corpo separato anche perché il sistema l'ha «affidata» a cento professionisti della magistratura associata e degli impieghi del Csm - La giustizia negata, o sentita come ingiusta dal cittadino, fa venir meno la legittimazione dei giudici e anche dello Stato

di Mario Cervi

Roma - Francesco Cossiga dice in questa intervista che la giustizia ha per lui il primo posto, tra i problemi del Paese: e non si limita a dirlo. La sua azione, le sue esternazioni, le sue polemiche sono in larga parte dedicate a temi strettamente legati alla giustizia: e a coloro che della giustizia determinano il corso, dal Csm al singolo magistrato. La stessa autodenucia del presidente rientra in questa tormentata e spesso convulsa dialettica. Era dunque logico che da Cossiga, e dalle sue dichiarazioni nel lungo colloquio che ci ha accordato al Quirinale, prendesse le mosse una nostra inchiesta sulla giustizia italiana. Trascriviamo, senza commento, le domande e le risposte.

- Signor presidente, cosa pensa della legittimità - o non legittimità - dello sciopero proclamato dall'Associazione nazionale magistrati?

«Di primo acchito, la mia convinzione è che lo sciopero dei magistrati non possa essere considerato legittimo. Con una delle espressioni argute che lui sa impareggiabilmente trovare, Andreotti l'ha definito una serrata. Io lo definirei una "assenza dall'esercizio delle loro funzioni". Volendo essere un potere, i magistrati sono padroni di se stessi. Ma vi è una contraddizione tra il voler scioperare - usiamo pure il termine che loro adottano - e il considerarsi investiti d'una funzione sovrana. E come se scioperassero i deputati. E come se scioperasse il governo».

- Ma né i deputati né il governo hanno un rapporto di dipendenza burocratica dallo Stato, non le pare?

«Considerato sotto un altro profilo lo sciopero può anche essere legittimo. Purché chi sciopera siano i magistrati intesi non come titolari o possibili titolari d'una funzione sovra-

na, ma come una categoria particolare di funzionari. Il che sarebbe nella tradizione delle magistrature continentali. In Francia, ad esempio, i magistrati non sono altro che impiegati dello Stato, pagati meglio di altri, i quali sono titolari d'una funzione sovrana non sempre - mentre un deputato è sempre deputato, un ministro sempre ministro - ma quando si mettono in toga. La struttura burocratica della nostra magistratura può essere invocata per legittimare lo sciopero contro il datore di lavoro, che è il ministero del Tesoro, per motivi di carattere economico. Ma siccome molti di loro si ritengono magistrati anche quando mangiano il gelato, o quando siedono nel Csm o nell'Associazione nazionale magistrati, questo sciopero deve considerarsi totalmente illegittimo, perché politico. Assai meno allo spettacolo di un potere che sospende la sua funzione sovrana per premere altri poteri».

- Allo sciopero sono state date motivazioni concrete.

«Appunto. Contro chi scioperano? L'ho detto nel mio appello ai giudici. Scioperano contro il governo per dei provvedimenti adottati con decreto legge, quindi nelle forme legittime - se non sono legittimi sarà la Corte costituzionale a dirlo - provvedimenti che devono essere convalidati dal Parlamento. Quindi una pressione per mettere il Parlamento contro il governo. E poi scioperano contro il presidente della Repubblica! Io le chiedo in quale altro Paese del mondo sarebbe possibile una cosa siffatta. Se poi vogliamo passare dal terreno sempre controverso della legittimità a quello della grave opportunità, ci sono i rapimenti, le uccisioni, i crimini organizzati: cosa può

pensare un cittadino di una parte dello Stato, quella a cui è affidata in modo preminente la tutela del diritto, che sciopero? Il cittadino non capisce, perché purtroppo non c'è niente da capire, oppure c'è tragicamente da capire».

- Ma i magistrati hanno già in passato scioperato e impegnato polemiche con l'esecutivo.

«Certo: questo è il frutto di lunghi errori della classe politica che non è intervenuta per paura. Forse anche perché qualcuno aveva la coda di paglia. Non si è intervenuti per mettere argini non all'indipendenza dei giudici ma all'esercizio della funzione giurisdizionale in funzione politica. Abbiamo accettato gli straripamenti di potere da parte di singoli giudici, abbiamo accettato le loro follie e fantasticherie, abbiamo accettato che il Csm, travalicando ogni suo lecito limite, si ergesse a potere, e pretendesse di sollevare un conflitto di attribuzioni con il capo dello Stato».

- Ma è solo colpa dei giudici?

«A monte, come si suol dire, c'è l'incertezza totale del quadro istituzionale. Non si sa chi comandi e chi abbia diritto di comandare. Processi che vagano, ufficiali che vengono mandati da una commissione a un'altra, da un giudice a un altro, sono tra Erode e Pilato senza che chi dovrebbe farlo intervenga».

- Questa mancanza d'intervento riguarda anche le vicende che hanno toccato lei personalmente?

«Ho mandato cinque messaggi al Parlamento perché chiarisse in via innovativa oppure interpretativa, i miei rapporti con il Csm. Sono rimasto inascoltato. Messo in stato d'accusa per cose risibili, io non voglio difendermi. Dicesero che Cossiga è un ladro: possibile. Ma Cossiga che vuole cambiare regime politico... Cossiga come Hitler, Mussolini, Antonescu, Tito, o un dittatore sudamericano? È una farsa. Sotto accusa per cosa: per dei discorsi. E quando mai un discorso può mutare qualche cosa. Magari avessi avuto fortuna con il mio messaggio. Invece è stato un fallimento quasi assoluto. E poi, lasciamo stare, ad impedire che lo cambi alcunché ci pensa gran parte della Democrazia cristiana in alleanza con gran parte del Partito democratico della sinistra».

- Supponiamo, per pura ipotesi, che lei avesse quei poteri che non ha e che qualcuno le imputa di voler avere: in quali direzioni e su quali punti nevralgici agirebbe per risanare la giustizia italiana?

«Anzitutto c'è un problema di reclutamento e di qualificazione dei magistrati. Quindi dopo il reclutamento sono necessari l'aggiornamento e la specializzazione: insieme alla garanzia dell'indipendenza. La garanzia dell'indipendenza deve corrispondere alla forma massima di responsabilità. Io non sono favorevole alla gam-

ma di provvedimenti disciplinari contro i magistrati che è propria d'una concezione burocratica. Se il magistrato ha commesso qualcosa di riprovevole deve essere cacciato via: chi resta dev'essere al disopra d'ogni sospetto. Il Csm distribuisce censure, sospensioni dallo stipendio, trasferimenti (come se a Pescara debbano beccarsi uno che non andava bene a Caltanissetta). Abbiamo il caso di un magistrato che è stato condannato, con sentenza confermata dalla Cassazione, ad un anno e quattro mesi di reclusione per calunnia nei confronti d'un collega. È stato punito con la censura e con il trasferimento d'ufficio. Un poliziotto, un carabinieri, un bidello che fosse stato condannato per aver calunniato il capitano, il commissario, il preside, sarebbe stato cacciato. Io direi che il magistrato non d'evessere soggetto a un tribunale disciplinare, tanto meno un tribunale formato da suoi colleghi. Attribuiamo il giudizio alla Corte costituzionale, ma con una regola: o rimane o viene cacciato. Se lo giudicano i colleghi c'è il sospetto della comparsa o della vendetta o dell'inimicizia personale.

- Il pm deve cambiare?
«Sicuramente. Questo confondere il magistrato con il pubblico ministero è un pasticcio, ancor più con il nuovo Codice. Sono due mestieri diversi, lo sono in tutti i Paesi del mondo. È necessario che il pm sia privato totalmente della sacralità del giudice».

- Montanelli ha proposto che il Csm - che oggi non funziona perché troppo politicizzato - sia sostituito da un piccolo consiglio di saggi, di magistrati d'alto grado e senza più ambizioni di carriera.

«È una delle soluzioni possibili. Noi abbiamo rovinato tutto con la legge Breganze e la legge Breganzona. Quando lei fu eletto il Csm con la proporzionale e i voti di preferenza, il Csm diventa per forma di cose politico. Le racconto un episodio. Fu ucciso un magistrato. Andai per mio conto alle esequie: e il Csm si riunì per decidere come l'assassinato dovesse essere commemorato. Lo sa che hanno parlato uno per corrente? Noi abbiamo la lottizzazione del lutto».

- A volte in Italia per la copiatura d'una sentenza ci vogliono mesi.

«C'è un problema culturale, perché facciamo delle sentenze come fossero libri. Io vado a vedere le sentenze americane e inglesi, e ammiro la loro brevità. E poi c'è un problema di cattiva organizzazione. In America esistono strutture specifiche, in campo giudiziario, che sono gestite da esperti dell'organizzazione. Da noi si vogliono dappertutto i giuristi. Giurista deve essere il diplomatico, giuri-

sta il funzionario del ministero della Sanità o del ministero dell'Agricoltura. Un esperto di diritto romano deve saper organizzare un archivio elettronico».

- Gli avvocati non hanno colpa per la lentezza della giustizia?

«L'avvocato rappresenta in modo tecnico gli interessi delle parti ed è indispensabile per la produzione della giustizia in uno Stato liberale. Gli Stati autoritari non hanno bisogno di avvocati indipendenti perché credono che il giudice o per scienza propria o per ordine di partito abbia in mano la verità, o quella cosa tremenda che è l'utile camuffato da verità. Vada a vedere e metta in parallelo la giurisdizione disciplinare dell'ordine forense e la giurisdizione disciplinare dei magistrati. Vedrà, anche se le sembrerà strano, quanta maggiore severità ci sia per gli avvocati: perché la magistratura sta degenerando in corpo. Voglio chiarire una cosa: la stragrande maggioranza dei magistrati italiani lavora senza personalismi, senza

politicizzazione, senza protagonismi. Ma il sistema ha messo l'immagine della magistratura in mano a cento professionisti della magistratura associata e degli impieghi nel Csm. Lei lo sa che in magistratura si è promossi per anzianità. Io dico, scherzando, che i sindacalisti della magistratura hanno di fronte due altre luminose mete. Adesso è anzianità senza demerito, poi ci sarà anzianità con demerito, e infine i magistrati avanzeranno per demerito assoluto».

- Il nuovo Codice di procedura penale è stato incubato per decenni. Poi è uscito, e si è affermato che mancavano le strutture idonee ad applicarlo. È mai possibile?

«Anzitutto un Codice di procedura penale non lo si giudica in pochi anni. E poi questo codice non è stato accettato. Pensi ai giudici istruttori che si sentivano onnipotenti e non lo sono più. Non per polemica: ma un giudice istruttore solo dopo un anno si è accorto di essere incompetente per una determinata vicenda. Io lo cacerei via solo perché c'è voluto un anno perché si dichiarasse incompetente, e con una sentenza di 90 pagine. Comunque io sono assolutamente favorevole al nuovo Codice».

- Perché nella dialettica tra garantismo e tutela della collettività noi andiamo sempre oscillando, per cui si fanno leggi per abbreviare la custodia cautelare, e poi altre leggi per allungarla?

«Bisogna fare le leggi in relazione al personale di cui si dispone. Se lei ha un gatto potrà fare il gatto arrosto e non la le-

pre in saumi. Quindi si accontenti del gatto arrosto. Io sono anche un difensore della legge Gozzini. Se il magistrato dà la vacanza domenicale a persone colpite da condanne a 25 o 20 anni per sequestro di persona e omicidio, e questi escono e commettono un altro sequestro, la colpa non è della legge bensì del magistrato».

- Lei non crede che i nostri tre gradi di giudizio siano troppi, e che se si rendesse la sentenza penale esecutiva dopo il secondo grado verrebbe evitata l'ipocrisia di considerare in attesa di giudizio individui due volte condannati?

«Avere tre gradi di giudizio è una tradizione continentale. Non so se quello che lei propone sarebbe conforme alla Costituzione».

- Lei si è autodenunciato. Perché?

«Ho detto che se quelli sono colpevoli sono colpevole anch'io come loro».

- Come cittadino, lei si affiderebbe con tranquillità alla giustizia italiana?

«Io debbo affidarmi con tranquillità, perché il giorno in cui ritenessi di non poterlo fare me ne dovrei andare dal posto che occupo. Lei sa che io pensavo seriamente alla possibilità di andarmene: per far vedere che qui c'è qualcuno che se ne sa andare, per creare un trauma, per richiamare l'attenzione. Adesso, con questa ridicola, canaglia e sciocca messa in stato d'accusa mi hanno liberato d'un problema. Fosse stato per me, me ne sarei andato il giorno dopo, anzi non avrei mai messo piede qui, anche se la gente non ci crede. Con questa messa in stato d'accusa l'onorevole Occhetto - e io affido questo messaggio a lei - sta sfiorando la calunnia. I casi sono due: o sono colpevole, e allora non si può barattare la messa in stato d'accusa con le mie dimissioni; o non lo sono e allora la messa in stato d'accusa è uno strumento politico: perché chi mi accusa sa d'imputarmi cose non vere, o che comunque non costituiscono, come si vorrebbe far credere, né alto tradimento né attentato alla Costituzione. L'onorevole Occhetto è avvertito, e non mi dica che questa è una minaccia perché il rappresentare ad alcuno le responsabilità in cui può incorrere non è una minaccia ma una difesa da parte mia».

- In una gerarchia del pericolo che il Paese corre e delle insidie che subisce, a che posto metterebbe la giustizia o almeno alcuni fatti legati alla giustizia?

«Forse al primo posto. Ai miei studenti dicevo sempre che si può immaginare un Paese senza legislazione, dove le leggi sono frutto di consuetudine, si può quasi immaginare uno Stato senza esecutivo, dove l'attività esecutiva sia svolta da comunità autoorganizzate, ma non si può immaginare uno Stato senza giurisdizione. Salvo che arriviamo al livello della vendetta. La giustizia negata o sentita dal cittadino come ingiusta o addirittura come persecutoria fa venir meno la legittimazione non solo dei giudici ma anche dello Stato».